

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Aspect et développement Modernes
DU
DROIT DE DISSOLUTION
DES
Assemblées Parlementaires

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 5 juin 1934 à 14 heures

PAR

Jacques FOURNIER

MEMBRES DU JURY

Président : G. GIDEL
Suffragants { J. BARTHÉLEMY.
J. LAFFERRIÈRE.

PARIS
LIBRAIRIE CROVILLE

20, rue de la Sorbonne, 20



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Aspect et Développement Modernes

DU

Droit de Dissolution

DES

Assemblées Parlementaires

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Aspect et développement Modernes
DU
DROIT DE DISSOLUTION
DES
Assemblées Parlementaires

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 5 juin 1934 à 14 heures

PAR

Jacques FOURNIER

MEMBRES DU JURY

Président : G. GIDEL

Suffragants { J. BARTHÉLEMY.
J. LAFERRIÈRE.

PARIS

LIBRAIRIE CROVILLE

20, rue de la Sorbonne, 20

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.*



INTRODUCTION

M. REDSLOB, dans son livre sur le *Régime Parlementaire*, qualifie la dissolution de « Pivot » du Parlementarisme.

Pour juger de l'exactitude de cette expression, voyons rapidement, d'abord ce qu'est la dissolution, ensuite dans quels cas elle doit intervenir.

MM. BARTHÉLÉMY et DUEZ, dans leur *Traité de droit constitutionnel* (p. 685) en donnent la définition suivante :

« Acte d'autorité par lequel le Chef de l'Etat « prononce la fin d'une assemblée qui n'a pas achevé « la durée normale de ses pouvoirs ».

Quels sont, maintenant, les cas dans lesquels elle intervient :

1^o Le premier et le plus grave se présente lorsque l'assemblée élue se trouve, au cours de la Législature, avoir perdu la confiance des électeurs qui l'ont constituée. « Quand l'autorité légale est d'un côté, dit Prévost-Paradol (1) et l'opinion de l'autre, la révolution est aux portes ».

Le seul moyen d'empêcher le peuple de manifester violemment sa désapprobation est de renvoyer les

(1) *La France Nouvelle*, p. 141.

élus devant leurs électeurs, ceux-ci exprimeront alors leur volonté par leurs bulletins de vote ;

2° S'il existe deux Chambres dont les droits sont théoriquement égaux, des conflits peuvent se produire entre elles sans qu'il soit possible de trouver matière à une entente ou à un compromis.

Dès lors, la volonté législative du pays résultant de l'accord des deux Assemblées, la vie publique va s'en trouver paralysée. Il faut qu'une des deux Chambres au moins soit dissoute. Après quoi, elle représentera directement la volonté du corps électoral et l'autre devra s'incliner devant ce verdict ;

3° Si une assemblée se montre tellement turbulente ou versatile qu'il soit impossible d'obtenir d'elle une majorité stable et un travail suivi, on tentera de la dissoudre pour que les électeurs en constituent une nouvelle plus disciplinée ;

4° Enfin, il se peut que le Gouvernement désire avoir l'avis du pays avant d'effectuer telle grande réforme ou de faire voter telle grande loi. Dans ce cas, il pourra dissoudre l'Assemblée législative et les élections nouvelles se feront pour ou contre la réforme ou la loi en question. La dissolution fonctionne alors, comme un referendum.

La dissolution est par conséquent un puissant remède — parfois le seul — pour éviter des crises graves susceptibles de mettre en danger le régime et le pays lui-même. Elle constitue une sorte de soupape de sûreté dans le régime parlementaire en permettant à tout moment de donner la parole

au corps électoral, source de la souveraineté dans une démocratie : les revendications des électeurs s'exprimeront ainsi par un bulletin de vote et non par des barricades.

* * *

Après cet aperçu sur le rôle de la dissolution, il nous faut examiner rapidement les modèles dont se sont inspirés les constituants d'après-guerre : en premier lieu l'Angleterre, mère-patrie de tous les régimes parlementaires, puis la France et spécialement la Constitution de 1875.

Nous pourrons ensuite aborder l'objet principal de cette étude et examiner comment la dissolution a été organisée et comment elle a fonctionné dans les constitutions modernes.

PREMIÈRE PARTIE

**LA DISSOLUTION EN ANGLETERRE
ET EN FRANCE**

CHAPITRE PREMIER

FORMATION ET FONCTIONNEMENT DE LA DISSOLUTION EN ANGLETERRE

Comme toutes les institutions politiques de l'Angleterre, la dissolution, telle qu'elle se présente actuellement, est le résultat d'une lente évolution commencée avec l'histoire du pays et étroitement liée à elle.

Elle a d'abord servi d'arme de combat entre les mains du Roi dans la lutte qu'il a soutenue durant le Moyen Age contre le Parlement : celui-ci s'est, de très bonne heure, considéré comme représentant le Pays, il a constamment cherché à imposer au Roi sa présence et son contrôle ; pour cela, il eut l'habileté de lier son sort à celui de l'impôt. Ayant su faire admettre le principe qu'aucune charge nouvelle ne pourrait être imposée aux sujets sans son consentement, il mettait le Roi dans l'obligation de le réunir toutes les fois que celui-ci avait besoin d'argent, ce qui arrivait souvent, surtout au moment des guerres avec la France ; mais aussitôt les besoins d'argent passés, le Roi prononçait la dissolution de cette assemblée qui prétendait faire échec à son pouvoir absolu. Il renvoyait alors purement et simplement les députés. Peu à peu cependant, le Parlement prit une importance de plus en plus grande dans

le pays et fut réuni de plus en plus régulièrement. Par sa tenacité, il réussit à s'imposer et à prendre un rôle réellement officiel au détriment du pouvoir royal.

A la chute des Stuarts, il triomphe. C'est avec son consentement que Guillaume d'Orange monte sur le trône et celui-ci doit accepter le Bill des Droits (1690) par lequel il s'engage à gouverner avec les conseils du Parlement.

Lorsque des rois incapables, comme les deux premiers George qui ne parlaient même pas l'anglais monteront sur le trône, le Parlement se trouvera prêt à recueillir le pouvoir que le Roi ne peut exercer. A ce moment, les conseillers royaux vont recevoir leurs directives de l'Assemblée et non plus de la Couronne. En apparence, rien n'est changé : le Roi continue à être seul titulaire des pouvoirs et, à plusieurs reprises, il cherchera même à les ressaisir, mais, en fait, l'habitude de les voir exercer par le Parlement se confirme.

La dissolution, prérogative royale destinée d'abord à briser le Parlement, passe, elle aussi, aux mains de l'Assemblée elle-même.

Elle change par là même de signification politique. Elle perd son caractère autoritaire et cesse d'être un procédé de gouvernement absolu pour devenir un procédé de gouvernement parlementaire : il ne s'agit plus de détruire la représentation nationale, mais seulement de procéder à des élections nouvelles.

Une des causes les plus fréquentes de ces élections

a été la trop longue durée de la législature fixée à sept ans en 1716. Les Parlements arrivaient, au bout de leurs pouvoirs, énervés, divisés par des querelles de personnes, préoccupés principalement de leur réélection prochaine. Aussi fût-il d'un usage constant de les renvoyer brusquement devant les électeurs au bout de quatre ou cinq ans. Le Parliament Act de 1911 a ramené à cinq ans la durée de la législature et cependant l'habitude semble bien prise de l'interrompre avant le terme.

Le Parliament Act a également consacré une déchéance à peu près complète de la Chambre des Lords qui ne peut pratiquement plus s'opposer à une loi votée par les Communes. Jusqu'à cette date, la dissolution servait parfois à résoudre les conflits entre les deux Chambres ; mais le Roi pouvait également modifier la majorité chez les Lords par le moyen d'une fournée de pairs.

Toutefois la dissolution est, avant tout, une arme dont dispose le Premier Ministre pour gouverner sa majorité : soit la regrouper si elle se disperse, soit la consolider en profitant d'un moment favorable ; la simple menace d'une dissolution peut même retenir des hésitants au moment de la défection.

Ce rôle est d'ailleurs tout à fait particulier au système anglais des deux grands partis dont l'un constitue le Gouvernement de Sa Majesté et l'autre l'Opposition de Sa Majesté ; il s'expliquerait difficilement en dehors de ce cadre. Dans ce système, si

spécial qui permet au Régime parlementaire de prendre naissance, il y a toujours deux politiques opposées dont chacun des grands partis prend nettement la responsabilité. Si donc des membres de la majorité passent à l'opposition il y a, de leur part, un revirement très net et si ces défections entraînent avec elles la majorité, la Chambre se trouve n'avoir plus la même physionomie qu'au moment de son élection.

Le Gouvernement estime alors de son devoir de renvoyer les Communes devant le corps électoral pour que celui-ci approuve sa politique ou décide, au contraire, si l'opposition doit prendre le pouvoir. Les électeurs deviennent ainsi arbitres du conflit qui oppose les deux parties de la Chambre.

On ne peut pas dire cependant que ce soit là une mesure démocratique. Le Parlement se considère comme une force propre, il ne cherche pas véritablement à se soumettre aux volontés d'un corps électoral fort peu indépendant et qui d'ailleurs est trop réduit pour représenter réellement le pays.

Par contre, au cours du XIX^e siècle, une série de réformes (1832-1867-1884) acheminent progressivement l'Angleterre vers le Suffrage Universel et, dans le même temps, la réalité du pouvoir passe du Parlement vers les électeurs dont l'Assemblée ne doit plus être que la fidèle représentation. Or, la dissolution est précisément un moyen tout à fait approprié pour faire coïncider la physionomie de l'Assemblée avec celle du corps électoral : si on

peut supposer qu'une cause de divorce est intervenue entre eux depuis l'élection, il faut que le Parlement retourne à sa source pour revenir modifié suivant le vœu des électeurs.

Les grands ministres anglais du ^{xix}^e siècle ne se sont jamais soustraits à cette obligation de conscience ; c'est ainsi qu'après chacune des réformes électorales, la Chambre des Communes a été dissoute pour être rendue conforme aux vœux du nouveau collège.

De même, si le Gouvernement veut, à un moment donné, modifier sur un point capital la direction politique suivie jusqu'alors, il considère comme un devoir d'honnêteté de prendre l'avis des électeurs par une dissolution. La campagne électorale se fera sur cette question et, si le Gouvernement est approuvé, il se sentira soutenu par le pays ; dans le cas contraire, il passera loyalement ses pouvoirs à l'opposition.

Ainsi envisagée, la dissolution prend une physionomie très particulière : elle devient un véritable referendum, et c'est la dernière phase d'une évolution commencée il y a six siècles. D'instrument de gouvernement absolu, elle est devenue le meilleur auxiliaire de la démocratie en Angleterre, un ressort vraiment populaire dans le mécanisme constitutionnel.

Aussi, loin d'avoir disparu, continue-t-elle à fonctionner très fréquemment. L'Angleterre est un pays de traditions et, malgré de nombreuses modifica-

tions causées par la guerre dans l'édifice social, la machine politique continue à tourner comme par le passé.

Un fait particulièrement grave a cependant semblé bouleverser la physionomie politique de l'Angleterre : c'est l'abandon du système des deux grands partis et la pratique des gouvernements de coalition. Le vieux parti conservateur s'est scindé en deux tronçons dont l'un soutenait des gouvernements libéraux. Le parti libéral lui-même s'est trouvé divisé en deux fractions rivales ayant à leur tête Asquith et Lloyd George. Enfin, est apparue à l'extrême-gauche une représentation socialiste naissante. Tout cela pouvait faire penser, aussitôt après la guerre, que l'ancien ordre de choses était définitivement aboli.

Il n'en fut rien. Aux élections du 15 novembre 1922, le parti conservateur s'est ressoudé derrière son leader Bonar Law et a remporté une majorité substantielle lui permettant de soutenir un gouvernement exclusivement conservateur. Dans l'opposition se sont trouvés les Travaillistes qui avaient doublé leurs effectifs et étaient passés de 75 à 144 sièges, ainsi que les libéraux. C'était par conséquent une élection triangulaire, mais le Parlement se trouvait à nouveau divisé en deux parties : d'un côté les Conservateurs, de l'autre le bloc Travaillistes-Libéraux.

Aussitôt arrivé au pouvoir, le gouvernement conservateur fut aux prises avec de graves difficultés

extérieures et intérieures ; le chômage notamment devenait menaçant. Pour rétablir la situation économique du pays, il envisagea l'abandon du Libre-Echange qui a fait, durant tout le xix^e siècle la fortune de l'Angleterre, pour former avec les Dominions une vaste union protégée par des tarifs douaniers contre la concurrence étrangère.

Une telle réforme ne se conçoit pas en Angleterre sans consultation populaire. Aussi, voyons-nous M. Baldwin (qui venait de remplacer Bonar Law malade comme Premier ministre) prononcer la dissolution des Communes le 13 novembre 1923 alors qu'il y jouissait d'une majorité très sûre de 73 voix. Il comptait, du reste, surprendre les Libéraux en pleine discorde ainsi que les Travailleurs dont la caisse était vide.

La campagne électorale se fit sur la question des Droits de Douane et, aux élections du 6 décembre 1923 les trois partis arrivèrent à peu près à égalité. Les Conservateurs avaient encore la majorité relative, mais ils subissaient quand même un échec très net et ne pouvaient plus songer à soutenir, seuls, un gouvernement : le pays avait montré qu'il ne voulait pas du protectionnisme.

Cet échec n'a d'ailleurs pas déconsidéré Stanley Baldwin qui resta leader conservateur. On jugea qu'il avait joué « Fair Play » et non pas qu'il s'était montré maladroit politique.

Le Parti Travailleur était considéré comme le grand vainqueur de la journée, c'est donc à son

leader, M. Mac Donald, que le Roi fit appel pour former le nouveau ministère : c'est le Premier Cabinet Travailleiste (15 janvier 1924), mais il ne pourra vivre qu'autant que les Libéraux consentiront à le soutenir. Cette alliance ne devait pas durer longtemps : les hostilités commencèrent dès la rentrée du Parlement ; le 8 octobre 1924, M. Mac Donald fut mis en minorité et cette défection des Libéraux amena le Premier à prononcer la dissolution (9 octobre).

Ainsi les Communes avaient été dissoutes à deux reprises en moins d'un an.

La plate-forme électorale fut, cette fois, la lutte contre le Socialisme et le Bolchevisme à cause d'un emprunt que le Gouvernement se proposait d'autoriser, en Angleterre, au profit du Gouvernement Soviétique et qui précisément avait entraîné sa chute.

Les élections eurent lieu le 29 octobre 1924 et amenèrent une réaction très nette contre le Socialisme. Les Conservateurs triomphèrent au-delà de tout espoir : ils obtinrent 400 sièges, en gagnant 150. Les Travailleistes, eux, perdirent 60 sièges ; quant aux Libéraux, ils furent littéralement pulvérisés et en perdirent 160.

Cette majorité conservatrice, bien que légèrement diminuée par quelques élections partielles, n'en demeurait pas moins écrasante, lorsque quelque mois avant la fin de la législature, Stanley Baldwin prononça de nouveau la dissolution (mai 1929), et nous voyons réapparaître ici la vieille idée qu'au-

cune Chambre ne doit aller jusqu'au bout de ses pouvoirs.

Les élections eurent lieu le 30 mai. Dans presque toutes les circonscriptions, il y avait un candidat de chaque parti, donc un socialiste contre deux bourgeois. Par suite du scrutin à un seul tour, on assista à la victoire du Labour-Party ; le Roi confia donc à M. Mac Donald le soin de former le second cabinet travailliste qui, cette fois encore, sera soutenu par les Libéraux.

L'Angleterre était, à cette époque, dans une situation économique difficile, la politique démagogique du Gouvernement ne tarda pas à l'entraîner à l'abîme. Au mois d'août 1931, c'est la débâcle de la Livre. Il faut immédiatement prendre des mesures de rigoureuse compression budgétaire, mais les Trade-Unions s'y opposent. C'est alors que M. Mac Donald n'hésite pas à constituer un Gouvernement de large Union Nationale (24 août) et à rompre avec son parti qui va se trouver rejeté, presque seul, dans l'opposition. Cette situation diamétralement opposée à celle qu'avait créée la dernière consultation populaire appelait une dissolution. Elle est intervenue dès le 7 octobre et les élections ont consacré l'écrasement des Travaillistes qui, de 288 revinrent 12, pour avoir voulu sacrifier l'intérêt du pays à celui de leur parti.

M. Mac Donald, fort de la confiance des électeurs, put aussitôt reformer un nouveau cabinet d'Union Nationale.

Ce rapide examen de la politique intérieure de l'Angleterre montre avant tout que la dissolution y est utilisée d'une manière très fréquente, presque régulièrement. Elle est donc un rouage normal du mécanisme constitutionnel et non pas seulement un levier de secours.

Son rôle est d'abord d'assurer le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Le Gouvernement mis en minorité a le choix entre deux solutions : ou bien se retirer ou bien, au contraire, en appeler au peuple s'il estime que, par son vote de défiance, la Chambre a trahi la volonté des électeurs.

Elle est en outre une mesure essentiellement démocratique : sous forme d'un arbitrage entre le gouvernement et l'opposition, elle permet à tout moment de donner la parole au peuple pour qu'il approuve ou condamne la politique suivie jusqu'alors et qu'il indique la direction à suivre désormais. Elle intervient aussi souvent qu'il le faut pour qu'aucun désaccord ne puisse subsister entre les électeurs et leur représentation. Grâce à elle, la démocratie anglaise est la plus parfaite parce que la plus souple ; le peuple est obligé de s'en remettre à des représentants pour la confection des lois, mais il peut toujours être appelé à dire s'il leur a bien conservé sa confiance.

La dissolution contribue grandement à donner à la politique anglaise la particulière stabilité qui la caractérise. Le Gouvernement, composé des hommes les plus éminents de la majorité, cons-

titue toujours l'élite de ceux qui représentent l'opinion dominante du pays. Si l'opposition veut le renverser, elle ne le fera qu'à bon escient sachant qu'elle risque fort d'être renvoyée devant le corps électoral et sur une question importante qui permettra au peuple de prendre nettement position. C'est pourquoi les résultats des élections anglaises ont généralement une signification précise ; elles donnent très souvent une majorité massive à un parti qui pourra, à son tour, soutenir solidement le cabinet. La dissolution est donc le grand régulateur de la politique anglaise. Elle constitue la sanction du contrôle des électeurs sur le Parlement comme de celui de l'opposition sur la majorité.

En ce qui concerne son fonctionnement, seul le Premier Ministre peut en disposer. Le Roi ne la lui refuse jamais et jamais il ne la prononce de son propre chef. Le Premier est entièrement libre de choisir son moment et de bénéficier au besoin de l'effet de surprise, il n'est soumis à aucune restriction. Toutefois, on n'admettrait pas que soit dissoute une chambre fraîchement élue et qui représente encore, sans aucun doute possible, la physiologie du corps électoral car ce serait une violation certaine de la volonté des électeurs. C'est ce qu'on exprime par l'adage « dissolution sur dissolution ne vaut ».

Enfin, il est très important de noter que les élections ont toujours lieu dans un délai très bref, un mois au plus. Bien que le Gouvernement ne soit

soumis à aucune règle précise, il y a là une condition indispensable pour que la dissolution conserve son caractère démocratique et ne devienne pas un moyen pour écarter, même temporairement, le contrôle du Parlement.

CHAPITRE II

LA DISSOLUTION EN FRANCE

La question de la dissolution fut discutée en France dès l'élaboration de la constitution de 1791 : plusieurs députés, imbus de principes anglais (Clermont-Tonnerre, Lally-Tollendal, Mirabeau, Mounier), demandaient qu'elle soit confiée au Roi. La plupart d'entre eux n'y voyaient qu'un facteur indispensable de l'indépendance de l'Exécutif. Certains cependant apercevaient déjà son rôle démocratique ; ainsi à la séance du 1^{er} septembre 1789, Mirabeau déclarait que, en cas de conflit « le Prince « n'a d'autre moyen que de dissoudre l'Assemblée. « Si alors le peuple renvoie les mêmes députés ne « faudra-t-il pas que le Prince obéisse ? »

Au début, les partisans de la dissolution étaient en majorité, mais ses adversaires devinrent de plus en plus nombreux à mesure que la méfiance se faisait plus grande entre le Roi et l'Assemblée. Pétion, Chapelier la combattirent énergiquement comme une grave atteinte à la représentation nationale et finalement dans le projet de constitution de Thouret déposé le 5 avril 1791 il n'en était pas question : c'était la séparation absolue entre les pouvoirs.

Elle fut de même écartée de tous les projets

de constitution qui se succédèrent pendant dix ans et, durant cette période, ce furent de perpétuels conflits entre l'Exécutif et le Législatif, tantôt l'un tantôt l'autre s'emparant du pouvoir par la force. La France commençait à sentir le besoin impérieux d'un pouvoir véritable et c'est dans ce sens que fut rédigée la Constitution de l'An VIII qui mettait toute la force aux mains de l'Exécutif. Cependant Bonaparte n'osa pas lui confier le droit de dissolution tant le respect absolu des Assemblées semblait un principe intangible. Par la suite le Tribunal ayant tenté quelque résistance au Premier Consul, elle y fut introduite par le Sénatus-Consulte du 16 thermidor, an X : sur proposition du Gouvernement, le Sénat dont les membres étaient nommés par les Consuls, pouvait prononcer la dissolution du Corps législatif et du Tribunal. Aucun délai n'était fixé pour les nouvelles élections : c'était un moyen de coercition supplémentaire placé entre les mains de l'Exécutif, il ne fut d'ailleurs jamais utilisé. La dissolution faisait apparition pour la première fois dans les institutions françaises.

Au retour de l'île d'Elbe, Napoléon confia à Benjamin Constant la rédaction d'un Acte Additionnel aux constitutions de l'Empire ; il établissait une monarchie constitutionnelle avec droit de dissolution, mais l'Empereur abdiqua avant qu'il put être appliqué.

Jusqu'ici la dissolution n'a pas eu d'importance

dans la vie politique ; par contre, la période comprise entre 1814 et 1848 mérite une attention plus particulière : elle a été une époque de très fréquentes dissolutions dont il est intéressant de dégager l'esprit.

1^o La Restauration.

C'est l'article 50 de la Charte de 1814 qui consacre le droit de dissolution :

« Le Roi convoque chaque année les deux
« Chambres ; il les proroge et peut dissoudre celle
« des Députés des départements ; mais dans ce
« cas, il doit en convoquer une nouvelle dans un
« délai de trois mois ».

On compte six dissolutions entre 1814 et 1830.

Le premier acte de Louis XVIII à son retour en France fut de dissoudre la Chambre. Il ne voulait pas collaborer avec l'Assemblée qui avait siégé pendant les Cent Jours ; de même, la Chambre des pairs ne pouvant être dissoute, on en fit sortir par radiation les membres qui s'étaient montrés favorables à Napoléon. On voulait en même temps demander aux électeurs d'approuver le nouveau régime et d'indiquer la direction qu'ils désiraient voir imprimer à la politique. C'était donc une mesure tout à fait normale. Malheureusement l'ordonnance contenait en même temps plusieurs modifications

arbitraires aux dispositions de la Charte et notamment au régime électoral.

Ces élections, faites en pleine terreur blanche, amenèrent la Chambre introuvable. Elle manifesta aussitôt un esprit si violemment réactionnaire que le Roi ne tarda pas à s'en inquiéter. Toute tentative pour la calmer demeurant vaine, il décida de recourir à la dissolution (5 septembre 1816) ce qui était d'autant plus justifié que cette Assemblée élue en période de troubles ne correspondait plus à la physionomie véritable du pays maintenant pacifié.

Les élections amenèrent en effet une majorité de royalistes modérés que, dès 1823, Louis XVIII trouva trop modérée : il aurait voulu qu'elle soit plus favorable à l'établissement du régime de pouvoir personnel qu'il poursuivait et Villèle, son ministre, avait peine à se maintenir au pouvoir. Aussi, profitant des succès du Duc d'Angoulême en Espagne et prenant pour prétexte la réforme électorale qui venait d'être accomplie (Loi du double vote), le Roi prononça la dissolution (24 décembre 1823) : une énergique pression électorale et la loi du Double Vote assurèrent l'écrasement du parti modéré. Villèle obtint une très forte majorité et la Chambre introuvable était retrouvée.

En novembre 1827, l'opinion publique était très émue par toute une série de lois réactionnaires que le ministère Villèle avait présentées à l'instigation de Charles X (Loi du Sacrilège — Rétablissement

du Droit d'Aînesse — Suppression de la Liberté de la Presse). Une opposition de plus en plus nombreuse s'était formée à la Chambre et le Gouvernement décida de la briser par la force. Le 6 novembre, il prononça la dissolution, mais, en dépit de toutes les pressions, les opposants entrèrent 250 dans la Chambre nouvelle tandis que les ministériels n'y étaient que 170 : Villèle dut démissionner.

Juridiquement, ces dissolutions sont correctes, elles ont été suivies d'élections dans les délais légaux ; cependant, elles sont loin d'avoir un caractère démocratique, d'abord parce que le Collège électoral ne représente à ce moment qu'une faible partie du pays, mais on sent surtout très nettement que le Roi se considère comme une force autonome en face du Parlement. Il cherche à maintenir des ministères malgré la majorité et il emploie la dissolution comme un procédé destiné à faire concorder cette majorité avec ses désirs.

C'est d'ailleurs une dissolution pratiquée en violation flagrante de la volonté du corps électoral qui en partie, provoqua la chute de la Monarchie de Juillet.

En mai 1830, en effet, le ministère Martignac étant tombé, Charles X appela au pouvoir M. de Polignac qui était détesté de l'opinion publique. Puis, sentant l'hostilité générale qu'avait provoquée cette mesure, il prononça un discours du trône agressif auquel la Chambre répondit par une adresse

de méfiance. C'est alors qu'il décida de recourir à la dissolution.

Or, malgré une pression éhontée du Ministre de l'intérieur, M. de Peyronnet, les élections amenèrent le triomphe de l'opposition. Mais M. de Polignac, au lieu de se retirer, décida, d'accord avec le Roi, de légiférer par ordonnances en se fondant sur l'article 14 de la Charte : ce sont les quatre fameuses ordonnances de juillet dont la seconde prononçait la dissolution d'une Chambre qui n'avait pas encore été réunie.

Le lendemain même, c'était la Révolution à Paris et la chute des Bourbons quelques jours plus tard.

2^e Monarchie de Juillet.

Bien que la Charte de 1830 ait été de nature tout autre que celle de 1814, les dispositions concernant la dissolution n'y avaient pas été changées et l'ancien article 50 était devenu l'article 42.

On compte également six dissolutions sous la Monarchie de Juillet, mais elles ont eu une signification assez différente de celles de la Restauration. Elles ont été, en effet, opérées cette fois par les gouvernements pour tenter de constituer ou de regrouper leur majorité. Elles sont par là beaucoup plus près de la vraie tradition anglaise et tout à fait dans l'esprit du régime parlementaire.

Casimir-Perier prit le pouvoir à la chute de Laffitte, le 13 mars 1831. Un des premiers actes de son gouvernement fut le vote de la loi électorale du 19 avril 1831 qui supprimait le double vote. Elle fut bientôt suivie de la dissolution de la Chambre, mesure tout à fait classique : à un nouveau collège électoral doit correspondre une nouvelle représentation. On espérait en outre que le peuple se prononcerait nettement en faveur de la Monarchie et de sa politique, car c'était la première fois qu'il était consulté depuis la Révolution de Juillet, mais il n'en fut rien. Les élus n'avaient que des programmes vagues, ils étaient divisés ; la majorité fut faible, instable et « dominée par la peur de se prononcer ».

Broglie prit le pouvoir à la mort de Casimir-Perier, mais il fut bientôt obligé de se retirer et Soult lui succéda. Désirant s'assurer une majorité stable, celui-ci tenta la dissolution, mais ce fut cette fois un désastre. On n'avait jamais vu jusqu'alors assemblée aussi versatile : c'était un perpétuel changement de ministères et certains durent se retirer devant l'hostilité du pays avant même de s'être présentés aux Chambres (Ministère Bassano, novembre 1834).

Devant cette situation, Louis-Philippe tenta de profiter de la division des partis pour imposer sa politique personnelle et, après l'échec d'un ministère Thiers, il appela au pouvoir Molé qu'il savait particulièrement docile (août 1836). Ce dernier parvint à gouverner deux ans de la sorte, mais en 1837 il crut le moment venu de s'assurer une solide

majorité. A l'occasion du mariage du duc d'Orléans avec la princesse de Mecklembourg-Schwerin, la France semblait avoir oublié ses discordes et être unanimement fidèle à son Roi. Molé pensait donc que des élections générales faites à ce moment amèneraient une représentation homogène et docile. La dissolution fut prononcée le 3 octobre 1837 :

« Les élections se firent, dit Guizot, non comme
« une lutte politique de grandes opinions, mais comme
« une mêlée confuse de candidats appuyés et repous-
« sés par l'administration ».

Les partis en revinrent aussi morcelés qu'auparavant et, à défaut de majorité stable, le gouvernement spécula sur l'atonie politique qui en résultait pour poursuivre le rétablissement du pouvoir personnel du Roi.

Cependant, peu à peu, une opposition se cristallisa contre Molé et son « gouvernement de laquais ». Au début de 1839, il n'avait plus que 5 ou 6 voix de majorité et, trouvant sa situation trop précaire, il offrit au Roi sa démission. Mais celui-ci, l'ayant refusée, lui accorda la dissolution. Suivant une tradition bien établie, Molé « fit » les élections. Mais la coalition dirigée par Thiers, Guizot et Barrot l'emporta. Molé, ayant perdu une trentaine de sièges, dut démissionner.

Le Roi, obligé de confier le pouvoir aux coalisés ne s'y résolvait pas sans regrets. D'ailleurs ceux-ci étaient également divisés et la Chambre usa, en quelques mois, trois ministères (Broglie, Soult, Thiers).

Enfin, en juillet 1840 fut constitué le ministère Soult-Guizot qui devait se maintenir au pouvoir jusqu'en 1848.

Ses débuts furent pénibles. Faute d'avoir une majorité sûre, Guizot chercha à régner par l'émiettement et la corruption, mais, dès le début de 1842, l'opposition s'était reformée contre la politique résolument inerte du gouvernement et réclamait à nouveau la réforme électorale et parlementaire. Guizot parvint à en triompher et même, pensant qu'il ne s'agissait là que d'une opposition de principes, essaya de se débarrasser de ses adversaires par des élections générales (juin 1842).

Sans être décisives, ces élections consolidèrent néanmoins la situation des conservateurs jusqu'en 1846, mais, à cette époque, la gauche de la Chambre tenta une nouvelle offensive sur la question de la Réforme électorale et parlementaire et contre la politique de corruption.

Guizot prononça de nouveau la dissolution (juillet 1846) et ce fut un vrai succès : ayant corrompu les collèges électoraux comme il achetait les députés, il put obtenir 100 voix de majorité. C'était la première fois qu'une consultation électorale donnait un résultat véritablement décisif.

Jusque-là, elles n'avaient jamais pu remédier au morcellement des partis ni donner une base solide aux gouvernements. Broglie, dans une lettre à Guizot décrit d'une façon frappante ce qu'était la situation d'un ministère sous la Monarchie de

Juillet : « il fallait se fabriquer tous les matins une
« majorité artificielle par des concessions ou des
« compliments, des promesses et des caresses, pesant
« dans des balances de toile d'araignée la quantité
« de bureaux de poste qu'on a donnés d'un côté, la
« quantité de bureaux de tabac qu'on a donnés de
« l'autre ».

Et cependant, en Angleterre, la dissolution est couramment utilisée pour remédier aux crises de majorité et les élections y donnent en général des résultats très nets. Il n'est pas rare de voir un parti plébiscité en masse et un autre complètement en déroute.

Ce résultat provient essentiellement des conditions dans lesquelles sont opérées les élections britanniques. La dissolution y est toujours prononcée sur une question importante, soit que le gouvernement ait pris l'initiative de demander au peuple son avis à ce sujet, soit que l'opposition l'ait choisie pour provoquer la chute du ministère. Ainsi les électeurs sont mis en présence d'un problème précis auquel il leur est facile de répondre. D'autre part, le système des grands partis contribue également à la netteté des élections grâce au très petit nombre des candidats représentant avant tout un programme électoral bien défini que les électeurs peuvent aisément apprécier.

Ainsi la dissolution n'est pas directement la cause des majorités précises que dégagent en général les

élections britanniques, elle permet seulement de les opérer dans les meilleures conditions.

Par contre, à l'intérieur même du Parlement, elle est directement une cause de stabilité des ministères. L'opposition sait qu'une mise en minorité du Cabinet l'entraînerait probablement à être renvoyée devant les électeurs, elle ne le fera donc qu'à bon escient et seulement si elle est sûre d'être approuvée par le peuple. Aussi la chute d'un ministère anglais est-elle considérée comme un événement politique et non pas comme un banal incident, ce qui est généralement le cas dans les pays à partis multiples ; même dans ces pays cependant on pourrait remédier à l'instabilité ministérielle en s'inspirant de l'exemple anglais. Certains bons esprits proposent par exemple que toute mise en minorité d'un gouvernement soit automatiquement suivie d'une dissolution. Il est certain que ce système aurait le double avantage de faire réfléchir l'opposition avant de provoquer un vote de défiance et de cristalliser en deux blocs la majorité et la minorité, chacune se rangeant derrière ses chefs de file. On se rapprocherait ainsi beaucoup de l'exemple britannique pour le plus grand profit du pays. Cependant ce procédé aurait l'inconvénient de retirer une partie de sa souplesse à la règle de la responsabilité ministérielle, il ne faut pas oublier en effet que le gouvernement ne doit répondre par la dissolution à un vote de méfiance que s'il estime que ce vote ne répond pas à la volonté véritable du pays.

Dans le cas contraire, il doit se retirer de lui-même. Aussi, sans aller jusque-là, obtiendrait-on une amélioration certaine dans les pays qui, comme la France, sont atteints de crise ministérielle chronique, si simplement l'opposition savait qu'elle s'expose à être renvoyée devant les électeurs au cas où elle mettrait le ministère en minorité. Ce ne serait pas une atteinte à ses prérogatives comme certains le prétendent, mais simplement un moyen de remédier à de nombreux abus et en particulier à celui qui consiste, même de la part des amis du gouvernement, à disposer sous ses pas des traquenards destinés à le faire buter sur une question minuscule.

3^o Constitutions de 1848 et de 1852.

La constitution de 1848 avait voulu, comme en 1791, établir une rigoureuse séparation des pouvoirs. Elle avait créé deux autorités égales : le Président et l'Assemblée, tous deux élus au Suffrage Universel et sans moyens d'action l'un sur l'autre. Le Président n'avait pas le droit de dissoudre l'Assemblée et même, en le faisant, il se serait rendu coupable d'un crime de haute trahison. Faute de moyen légal pour trancher les conflits pouvant surgir entre ces deux pouvoirs, il fallait que l'un des deux l'emporte par la force ; c'est ce qui s'est produit.

Dans la Constitution de 1852, le Président pouvait dissoudre le Corps législatif. Dans ce cas, la

nouvelle Chambre devait être réunie dans les six mois. Ce long délai était envisagé comme un procédé éventuel pour se débarrasser temporairement de l'Assemblée. Celle-ci se montra d'ailleurs fort docile et les trois dissolutions qui intervinrent sous le Second Empire (1857-1863-1869) n'ont eu pour but que d'avancer quelque peu la date des élections.

4^o Constitution de 1875.

La dissolution n'y fut pas introduite sans résistances. La fraction la plus avancée des Républicains y voyait une prérogative essentiellement royale, une atteinte à la représentation nationale et à la séparation des pouvoirs.

C'était cependant la conséquence nécessaire de l'adoption du Parlementarisme, et finalement le texte proposé par M. Wallon devint l'article 5 de la Loi Constitutionnelle du 25 février 1875 :

« Le président de la République peut, sur l'avis
« conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des
« députés avant l'expiration légale de son mandat.

« En ce cas, les Collèges électoraux sont réunis
« pour de nouvelles élections dans le délai de deux
« mois et la Chambre dans les dix jours qui suivront
« la clôture des opérations électorales ».

Il apparaît immédiatement dans ce texte une différence fondamentale avec ce que nous avons vu de la pratique anglaise : c'est la nécessité de l'avis conforme du Sénat. Cette disposition avait été

proposée par Prévost-Paradol (1) et adoptée par un certain nombre de projets de Constitution (projet Thiers-Dufaure). Son but devait être, d'une part, appuyer de toute l'autorité de la Chambre Haute la décision du Chef de l'Etat et, d'autre part, éviter les abus possibles. Ainsi organisée, la dissolution devient un arbitrage opéré par le Sénat entre le gouvernement et la Chambre des députés.

Les constituants ont également tenu à fixer le délai dans lequel la nouvelle Chambre doit être réunie. Le texte de 1875 avait adopté trois mois. Après coup ce fut jugé trop long et la révision constitutionnelle de 1884 l'a ramené à deux mois.

Enfin des lois postérieures sont venues restreindre les pouvoirs du Chef de l'Etat qui aurait dissous la Chambre : il ne pourrait plus prononcer l'état de siège (sauf s'il s'agit d'une guerre étrangère), ni ouvrir par décret des crédits supplémentaires comme au cas de simple vacance de la Législature. On a même prévu l'éventualité de dissolutions illégales. Dans ce cas, les Conseils généraux devraient se charger de réunir une Assemblée dans les plus brefs délais (Loi Tréveneuc, 15 février 1872).

Les auteurs de notre constitution ont donc considéré la Dissolution comme un droit dangereux ; ils l'ont soumise à une réglementation minutieuse et à des restrictions inconnues en Angleterre.

La seule expérience qui en ait été faite en France

(1) *La France Nouvelle*.

est celle du 16 mai 1877. Le maréchal de Mac-Mahon, réprouvant l'attitude de la majorité de la Chambre qu'il trouvait trop avancée, résolut de s'en défaire. Pour cela, par une lettre publique, il mit le ministre Jules Simon en demeure de démissionner malgré la confiance que lui témoignait l'Assemblée, puis, ayant obtenu l'appui du Sénat, il désigna un ministre Broglie pour contresigner son décret de dissolution.

On remarque tout de suite que les choses ne se sont pas passées comme en Angleterre où seul le Premier Ministre peut en disposer. Ici, il y a volonté personnelle du Chef de l'Etat en opposition directe avec la majorité. Bien plus, comme le président du Conseil se serait opposé à une mesure dirigée contre ceux qui le soutenaient, le Maréchal fut obligé de provoquer d'abord sa démission puis il nomma un cabinet docile, mais minoritaire.

D'ailleurs Mac-Mahon ne voyait pas dans cette dissolution un moyen d'ausculter loyalement le corps électoral ; il n'y avait aucune des raisons techniques qui commandent le renvoi d'une Chambre. Le Président cherchait simplement à lui faire produire une assemblée plus conforme à ses vœux. Finalement, les élections ayant ramené la même majorité, il fallut, après quelques hésitations, s'incliner devant la volonté des électeurs et revenir à un ministère républicain.

Cette tentative a laissé un fâcheux souvenir. La dissolution avait déjà des adversaires ; beaucoup

l'ont jugée définitivement sur cette expérience malheureuse. On y a vu un instrument de politique personnelle entre les mains du Président, un moyen de supprimer une assemblée gênante, presque un coup d'état, et ce préjugé s'est très fortement implanté dans l'opinion. Il suffirait peut-être à expliquer l'absence totale de dissolutions en France depuis cette date s'il n'y avait d'autres causes tenant aux dispositions mêmes de la Constitution.

En premier lieu, le Chef de l'Etat à qui sont nominalement confiés tous les pouvoirs, n'est pas en mesure de les exercer. Les constituants ont voulu en faire un personnage puissant et honoré ; pour cela ils l'ont rendu irresponsable. Or cette irresponsabilité est la plus sûre entrave à toute activité réelle. Seule la responsabilité peut engendrer l'action. C'est en vertu de cette loi que tous les pouvoirs de la couronne britannique sont passés entre les mains de l'organe responsable : le Cabinet. Il en est de même en France, mais, en ce qui concerne spécialement la dissolution, il y a quelque chose de plus : le Président étant l'élu des deux Chambres, hésitera à prendre une mesure de rigueur contre une partie de ceux qui l'ont porté à la Magistrature Suprême, même s'il sait que ses pouvoirs lui viennent en réalité directement du peuple.

Le président de la République ne prononcera donc pas la dissolution de son propre chef. Or, le président du Conseil qui devrait l'exercer à sa place, se heurte

d'une part au préjugé de 1877, et d'autre part à la nécessité du consentement du Sénat. La Chambre Haute est aussi mal placée que possible pour jouer le rôle qu'on lui demande. Elle se trouve dans la même infériorité que le Chef de l'Etat vis-à-vis de la Chambre Basse ; les députés font en effet partie du Collège électoral des Sénateurs et ces derniers ont une autorité beaucoup moindre vis-à-vis du pays, étant plus éloignés du Suffrage Universel. Il faudrait donc supposer des circonstances bien extraordinaires pour que le Sénat risque ce qui lui reste de popularité à désavouer ainsi l'Assemblée populaire, et cela d'autant plus que la composition politique des deux Chambres est toujours analogue. Il est d'ailleurs parfaitement illogique de subordonner l'usage d'une arme dirigée contre le pouvoir législatif au consentement de l'une des deux Chambres qui précisément le composent.

Par conséquent, l'avis du Sénat est bien un frein à la Dissolution comme le voulaient les constituants de 1875 ; ce n'est, en aucun cas, un appui pour l'Exécutif comme ils l'espéraient, et cet ensemble de circonstances explique que depuis 1877 elle n'ait plus été utilisée en France.

L'absence de ce rouage fondamental donne à notre système politique une physionomie très particulière parce qu'elle a permis au Parlement d'empiéter sur le domaine de l'Exécutif et de se soustraire en même temps au contrôle de son juge naturel : le corps électoral.

M. Redslob (1) explique cette déformation en disant que l'Angleterre nous donne l'exemple d'un parfait équilibre entre l'Exécutif et le Législatif, le Président pouvant répondre par la dissolution à la responsabilité ministérielle que peut provoquer la Chambre des Communes. En France, au contraire, le gouvernement a perdu son moyen de défense naturel, il est donc à la merci d'une Assemblée qui s'érige en dictateur ; nous pratiquons, dit M. Redslob, un Parlementarisme « inauthentique » par rapport à celui de l'Angleterre.

M. Mirkine-Guetzevitch fait remarquer (2) que cette notion d'équilibre était exacte quand le Roi représentait une force propre, indépendante de celle du Parlement, quand il pouvait maintenir des ministères malgré la défiance de l'Assemblée. Il n'en est plus ainsi actuellement : le pouvoir exécutif appartient tout entier au Cabinet qui n'est lui-même que l'émanation de la majorité, par conséquent, le gouvernement du pays est pratiquement entre les mains de cette dernière. Le régime parlementaire actuel est devenu un gouvernement d'Assemblée, en ce sens que c'est elle, en tant qu'elle représente le corps électoral, qui doit donner à la politique son impulsion et son orientation.

Cela ne veut pas dire qu'un exécutif fort et stable ne soit pas nécessaire : l'administration d'un grand

(1) *Le Régime Parlementaire.*

(2) *Nouvelles tendances du droit constitutionnel.*

pays exige une unité et une continuité de direction qu'on ne saurait demander à une Assemblée. Il faut donc que le Gouvernement soit assez indépendant et assez stable pour pouvoir assumer la tâche de réalisation qui lui incombe ; il lui faut un minimum de liberté et une durée suffisante.

Or, en France, nous pratiquons, faute de dissolution, un régime de confusion des pouvoirs au profit de l'Assemblée. Celle-ci prétend exercer son activité dans tous les domaines, même ceux pour lesquels elle est le moins qualifiée, et tout subordonner à la politique. C'est un grave danger pour le pays, et le gouvernement qui en est la première victime, ne peut qu'assister impuissant à ce spectacle. Le ministère ne peut que mourir ; il n'a pas le droit de se défendre devant le pays en renvoyant les députés devant leurs électeurs pour que ceux-ci jugent la conduite de leurs élus, comme cela se passe en Angleterre.

A ce servage de l'Exécutif correspond donc une entière indépendance de l'Assemblée vis-à-vis du corps électoral.

Les députés considèrent leur mandat comme un droit de propriété temporaire doté d'un certain nombre de prérogatives et, quand arrive la fin de la législature, ils se lancent dans la surenchère électorale pour conquérir les bonnes grâces de leur circonscription : ils savent que, pendant quatre ans, leurs électeurs n'ont plus aucun moyen direct d'agir sur eux.

Inversement, les électeurs sont prisonniers pendant

quatre ans de la majorité qu'ils ont portée au pouvoir quels que soient les événements qui puissent intervenir entre temps. Il peut se creuser un fossé de plus en plus profond entre le corps électoral et ses représentants, ceux-ci ne sont pas obligés d'en tenir compte. Les citoyens sont exclus de la politique active entre les élections générales ; la Chambre se sait pendant ce temps absolument souveraine. Or, comme le disait Prévost-Paradol (1), « une assemblée qui ne peut « être ni réprimée ni contenue est de toutes les « puissances la plus aveugle », et nous sommes bien, selon l'expression de Benjamin Constant « sur l'horrible route de l'omnipotence parlementaire ».

Il est absolument nécessaire de ranimer en France la pratique des dissolutions fréquentes, faute de quoi il n'y a plus régime parlementaire, mais régime conventionnel puisque le gouvernement n'est qu'un comité exécutif de l'Assemblée. Il faut donc lui rendre son indépendance ; il faut également restituer aux électeurs le contrôle auquel ils ont droit sur leurs élus. Une dissolution devrait intervenir toutes les fois que la direction politique se trouve modifiée d'une manière importante par rapport à celle qu'ils avaient indiquée lors de leur dernière consultation.

Pour cela, il faut que le gouvernement puisse l'exercer librement, selon l'exemple de l'Angleterre et par conséquent la nécessité du consentement du Sénat doit être supprimée. Il faut encore que la dis-

(1) *La France Nouvelle*, p. 134.

solution puisse atteindre la Chambre Haute aussi bien que celle des Députés. Le Sénat peut fort bien, lui aussi, se trouver en contradiction avec la volonté du pays. La constitution de 1875 n'a rien prévu dans ce cas alors que le roi d'Angleterre peut modifier la majorité à la Chambre des Lords par une fournée de Pairs.

De l'avis d'auteurs particulièrement autorisés (1) ces réformes suffiraient à rajeunir notre système politique. Il reste à souhaiter qu'elles ne rencontrent pas trop d'adversaires parmi ceux qui ont intérêt au maintien du *statu quo* et dont précisément elles dépendent.

(1) Voir : M. ORDINAIRE, *Le Vice Constitutionnel et la Révision* et B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *La Révision Constitutionnelle*, *Revue politique et parlementaire*, mai 1933.

DEUXIÈME PARTIE

**LA DISSOLUTION DANS LES CONSTITUTIONS
PARLEMENTAIRES D'APRÈS-GUERRE**

CHAPITRE PREMIER

LA DISSOLUTION PAR DÉCISION DE L'EXÉCUTIF

La guerre de 1914 a profondément modifié la carte de l'Europe, en faisant éclore des nations nouvelles du démembrement des anciens Etats. Ces unités politiques naissantes ont dû, au même moment, se donner un statut. Elles en ont confié la rédaction à des techniciens du droit public pénétrés des principes démocratiques de l'Angleterre et de la France, — tandis que les Assemblées constituantes étaient élues sous le signe du socialisme triomphant au lendemain de la grande tourmente. De cette communauté d'origine devaient nécessairement résulter des tendances communes, au premier rang desquelles se place le désir de limiter les pouvoirs de l'Exécutif et d'assurer la suprématie de l'Assemblée.

Cela tient évidemment à des causes historiques : crainte de voir renaître dans le nouveau chef de l'Etat le pouvoir absolu et la tyrannie des anciens monarques, volonté d'empêcher désormais toute atteinte à la représentation populaire. Mais il faut y voir surtout ce que M. Mirkine-Guetzevitch (1) a qualifié de « rationalisation du Parlementarisme ».

(1) *Nouvelles tendances du droit constitutionnel.*

Les juristes auteurs des constitutions nouvelles n'ont pas voulu reproduire simplement les textes français et les traditions anglaises qui sont si souvent lettre morte ; ils ont entendu consacrer constitutionnellement un Parlementarisme vivant, en s'inspirant de celui qui fonctionne en réalité dans nos vieilles démocraties.

L'exemple le plus frappant est celui du Chef de l'Etat qui ne fait que les « gestes du pouvoir » et ne l'exerce pas en réalité bien que, nominalement, il en soit seul titulaire. A plusieurs reprises, en France déjà, l'utilité de la Présidence de la République avait été discutée et même, en 1848, Grévy avait déposé un amendement tendant à sa suppression pure et simple. Or cette doctrine de l'inutilité d'un Chef d'Etat a été soutenue, généralement par des hommes de gauche lors de l'élaboration de toutes les constitutions issues de la guerre. Certaines l'ont adoptée radicalement, c'est ainsi que la constitution provisoire autrichienne du 30 octobre 1918 n'en comportait pas ; il n'en existait pas non plus en Esthonie dans la Constitution de 1920. Dans ce cas, le ministère n'est qu'un simple comité exécutif de l'Assemblée, on lui refuse le droit de la dissoudre. D'autres pays, sans aller aussi loin, ont cependant réduit leur Chef d'Etat à un rôle à peu près exclusivement représentatif et son droit de dissolution est par conséquent très réduit.

D'autres enfin ont été moins perméables encore à cette tendance parce qu'ils avaient des raisons

particulières pour garder un Exécutif plus stable. Certaines nations, comme l'Allemagne, ont le sens de l'autorité et de la hiérarchie ; encore toute marquée de la politique autoritaire et centralisatrice de Bismark, celle-ci ne pouvait aisément renoncer à un gouvernement fort.

La Pologne et la Tchécoslovaquie doivent leur indépendance et leur organisation premières à des hommes éminents incarnant en quelque sorte le sentiment national : Pilsudski et Mazaryk étaient tout désignés pour occuper la magistrature suprême. Il n'y avait plus autant de raisons pour l'entourer de méfiance puisque le patriotisme de ces hommes était éprouvé ; on sentait, au contraire, la nécessité d'un Chef muni de pouvoirs suffisants pour guider le jeune Etat au début de son existence et le sauver du péril rouge menaçant à l'intérieur comme à l'extérieur. Dans ces pays, le Chef de l'Etat a conservé ses prérogatives essentielles.

Enfin, la plupart de ces nations nouvelles n'avaient et n'ont encore qu'une éducation politique rudimentaire. Il était donc impossible de leur octroyer un parlementarisme aussi libéral que celui qui est pratiqué par les anciennes démocraties d'Occident. Beaucoup ont voulu cependant tenter l'aventure, mais elles ont dû bientôt se rendre à l'évidence et revenir en arrière : de là toute une série de révisions constitutionnelles ayant pour objet de revenir à un régime autoritaire, après les désordres causés par un excès de liberté. Nous sommes actuellement

en présence d'une véritable crise de la démocratie. L'Allemagne, l'Italie, la Russie sont officiellement sous le régime de la dictature ; la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Turquie sont, en fait, sous l'autorité absolue d'un homme ou d'un parti unique. L'Espagne, la Lithuanie, la Yougoslavie ont récemment connu une situation analogue ; et la plupart de ces pays, sans avoir renoncé au régime parlementaire, ont opéré, au cours de ces dernières années, de véritables reconstitutions de leur Exécutif : la Pologne en 1926, la Grèce en 1927, la Lithuanie en 1928, l'Autriche en 1929, la Yougo-Slavie en 1931, l'Esthonie en 1933. Il n'y a pour ainsi dire plus trace maintenant du mouvement presque universel qui s'était manifesté aussitôt après la guerre en faveur de la suprématie absolue du Législatif. « Il y a aujourd'hui, remarque M. Joseph Barthélemy, plus de « républiques qu'en 1914 et cependant, en 1914, « l'idée démocratique était plus sûre d'elle-même » (1). C'est qu'on en a abusé : sur l'exemple d'anciens pays parlementaires, les constituants de 1919 trop épris de logique ont voulu confier la réalité du pouvoir à des Assemblées sans traditions et sans structure politique, en face desquelles les gouvernements n'avaient ni indépendance, ni initiative. En Angleterre, le parlementarisme fonctionne par le seul Parlement et sans autorité supérieure, mais les grands partis règlent automatiquement la vie politique

(1) *Crise de la Démocratie représentative*, page 11.

en se faisant mutuellement contrepoids, et la dissolution permet un contrôle quasi permanent du peuple sur l'Assemblée. En France, les partis sont beaucoup moins organisés et la dissolution ne fonctionne plus, la vigueur du mécanisme s'en trouve singulièrement diminuée, mais le peuple français a pour lui cent cinquante ans d'expérience démocratique. Certains constituants d'après-guerre ont prétendu réaliser ce tour de force d'appliquer à des pays à peine nés à la vie politique, et pendant une période extrêmement troublée, un régime parlementaire reposant tout entier sur l'Assemblée. Il en est résulté pour eux une véritable crise d'autorité qui aurait pu être fatale à leur indépendance si leurs voisins n'avaient pas été aux prises avec les mêmes difficultés. Une majorité de coalition susceptible de se désagréger à la moindre discorde n'est pas une assise suffisante pour un gouvernement lorsqu'il doit faire face à des menaces de révolution ou de banqueroute, d'autant plus que la procédure et le contrôle parlementaires dont les membres de l'Assemblée se montrent très jaloux, l'empêchera généralement d'agir rapidement et énergiquement. Le Parlement au lieu d'être, comme en Angleterre, la première force politique devenait ainsi un obstacle à la bonne gestion du pays. De là, dans certains cas, la nécessité d'agir en dehors de lui, soit par des dictatures définitives ou temporaires ayant toutes pour but de le neutraliser plus ou moins, soit simplement par la pratique des décrets-lois. Mais en dehors du

cas de dictatures érigées en régime, ces mesures ne pouvaient être que transitoires et c'est pour éviter de recourir désormais à de tels expédients qu'ont été effectuées ces révisions constitutionnelles. Elles visaient essentiellement à soustraire, dans une certaine limite, le gouvernement au contrôle rigoureux auquel il avait été soumis aussitôt après la guerre. Dans ce but, elles lui ont, avant tout, restitué le libre usage de son droit de dissolution.

1° L'Allemagne.

La question du Chef de l'Etat et de ses pouvoirs a, plus que tout autre, dominé les débats lors de l'élaboration de la Constitution de Weimar.

Les Socialistes n'y voyaient qu'une institution inutile et peut-être dangereuse. Ils voulaient la supprimer et la remplacer par un organe collégial élu par l'Assemblée et responsable uniquement devant elle.

Le Centre et la Droite, au contraire, considéraient comme une nécessité pour un grand pays d'avoir un gouvernement fort, surtout dans une fédération d'Etats et en l'absence de ces partis organisés qui constituent un facteur de stabilité politique unique dans l'histoire d'Angleterre. Certains d'entre eux regrettaient la Monarchie, mais la plupart, voyant les difficultés de toutes sortes dans lesquelles se trouvait l'Allemagne et l'œuvre de redressement économique et d'éducation des masses qu'il allait falloir

accomplir, pensaient que seul un Chef d'Etat respecté pourrait par son indépendance et sa stabilité maintenir la paix à l'intérieur et assurer le salut du pays. Ils étaient appuyés par l'autorité de Hugo Preuss, auteur principal de la Constitution et les juristes chargés de sa rédaction. Tous connaissaient l'ouvrage de M. Redslob et étaient partisans de l'équilibre entre l'Exécutif et le Législatif, comme le prouve ce passage de Kaufmann : « Redslob a, dans son livre
« sur le régime parlementaire, montré à l'aide de
« bons arguments, comment il se fait que le Gouvernement est exercé en France d'une manière
« irréaliste et pour ainsi dire abâtardie. Nous devons
« préserver notre vie constitutionnelle d'une pareille
« dégénérescence... » (1).

Cette conception devait triompher. Le Président du Reich a une situation très forte, beaucoup plus forte que celle du roi d'Angleterre et du Président français ; c'est un curieux mélange de régime parlementaire et du régime Présidentiel des Etats-Unis.

La dissolution a soulevé à elle seule de très longues discussions, les partis de droite cherchant à l'étendre et ceux de gauche à la restreindre. Le projet de Hugo Preuss comprenait les dispositions suivantes :

§ 40 : « Le Président d'Empire convoque, ajourne,
« clôt et dissout le Reichstag.

« On ne peut dissoudre deux fois le Reichstag
« pour le même motif ».

(1) Cité par L. FAURE, *Institutions de Gouvernement direct en Allemagne depuis la guerre.*

§ 44 : « En cas de dissolution, le Reichstag doit
« être convoqué dans le délai de trois mois.

« La dissolution d'une des deux chambres entraîne
« ajournement simultané de l'autre jusqu'à la nou-
« velle convocation du Reichstag ».

Ce texte servit de base aux travaux de la 8^e Commission, dite Commission de Constitution. Il vint ensuite devant l'Assemblée pour la discussion et aussitôt le débat s'engagea sur la question plus large du contre-seing ministériel, le rapporteur ayant demandé si ce contreseing devait être exigé pour que le Président puisse opérer une dissolution. On se trouvait en présence de trois thèses :

— Celle de l'extrême droite qui voulait autoriser le Président à dissoudre sans contreseing, ou, comme le demandaient des éléments plus modérés, avec la signature d'un ministre quelconque ;

— Celle des Socialistes qui demandaient que la dissolution ne puisse être effectuée que sur motion préalable du Cabinet ;

— Celle enfin adoptée dans le projet de constitution (art. 65) : soumettre le décret de dissolution au même régime que tous les autres actes du Chef de l'Etat, c'est-à-dire contreseing du Chancelier et du ministre compétent.

Hugo Preuss vint défendre son projet à la tribune. Tout d'abord, déclara-t-il, ceux qui demandent la suppression pure et simple du contreseing espèrent par là dispenser le Président d'avoir à nommer un

gouvernement de combat en cas de dissolution anti-majoritaire. Or, ce résultat ne sera pas atteint, car le cabinet majoritaire qui désapprouve la dissolution démissionnera plutôt que de contresigner le décret. Par conséquent, le Président sera bien obligé de nommer un ministère minoritaire s'il veut rester dans la légalité. D'ailleurs cette formalité présente aux yeux de Preuss un très gros avantage : le ministère de combat endossera la responsabilité de la mesure et, en cas d'échec, couvrira le Président.

Se contenter de la signature d'un ministre quelconque serait d'autre part une garantie insuffisante. Le Président trouverait peut-être un ministre complaisant qui consentirait à donner sa signature, mais ce serait en faire le Chancelier de fait et entraîner par ailleurs la démission des autres membres du Cabinet.

Quant à la proposition socialiste, son but, dit Hugo Preuss, est d'interdire les dissolutions anti-majoritaires. Elle aboutirait, si elle était adoptée, à enlever toute initiative au Président qui ne pourrait qu'enregistrer les décisions de la majorité, et à établir ainsi, comme en France, la dictature de l'Assemblée. D'ailleurs, est-ce réellement une arme dangereuse entre les mains du Président ? — Non, répond Preuss, puisque en contrepartie le Reichstag peut provoquer sa destitution (art. 43).

Il est assez curieux de remarquer que lors de l'élaboration de notre constitution de 1875, les débats

avaient consisté principalement en des déclarations de principes sur l'utilité ou le danger de la dissolution. A Weimar, au contraire, une fois l'institution d'un Président admise, aucun parti ne conteste plus l'existence de la dissolution : ce n'est plus qu'une question d'organisation, une question technique qui se pose.

L'argumentation de Hugo Preuss ayant convaincu l'Assemblée, le texte de son projet passa dans l'article 25 de la Constitution :

« Le Président du Reich peut dissoudre le Reichstag, mais une fois seulement pour le même motif.

« Les élections ont lieu dans les soixante jours
« de la dissolution ».

Seuls les délais ont été diminués sur l'instance des Socialistes et ramenés de trois mois à soixante jours.

Quant à la restriction selon laquelle le Président ne peut dissoudre qu'une seule fois pour le même motif, ce n'est que la consécration de l'adage : « Dissolution sur Dissolution ne vaut ». A cela près, le Chef de l'Etat peut user de son droit en toute liberté.

Il faut toutefois noter l'existence de « commissions permanentes », élues par le Reichstag dans son sein et chargées de surveiller l'Exécutif lorsque l'Assemblée n'est pas réunie et spécialement en cas de dissolution. L'article 35 en institue deux : la commission des Affaires Etrangères et celle de la sauvegarde des droits de la représentation nationale

dont le rôle est précisément d'assurer un contrôle permanent de l'Exécutif pour l'empêcher d'empiéter sur les prérogatives du Législatif en l'absence de celui-ci.

Jusqu'à la loi du 27 mars 1930, une controverse a divisé la doctrine allemande. Kaufmann et quelques auteurs soutenaient que la nomination d'un gouvernement minoritaire serait contraire à l'article 54 de la Constitution de Weimar : « Pour l'exercice de leurs « fonctions, le Chancelier d'Empire et les ministres « d'Empire ont besoin de la confiance du Reichstag ».

La majorité de la doctrine se prononçait en sens inverse. Le même article 54 *in fine* portant : « Chacun « d'eux doit démissionner si le Reichstag lui retire « sa confiance par un vote exprès », on peut en déduire *a contrario* que, tant que ce vote de méfiance n'est pas intervenu, un ministère, même minoritaire, a le droit de se maintenir au pouvoir. Il suffira donc que le Chancelier n'attende pas d'être mis en minorité pour lire son décret de dissolution. D'ailleurs Hugo Preuss et de nombreux orateurs avaient formellement admis cette éventualité au cours des débats. On doit donc seulement conclure qu'un gouvernement ne pourrait plus dissoudre après avoir été mis en minorité.

La loi du 27 mars 1930 est venue trancher la question dans le sens de l'affirmative. Jusqu'à cette date en effet, le Chancelier démissionnaire contre-signait la nomination de son successeur. Il aurait donc pu, théoriquement du moins, empêcher le

Président de le remplacer et notamment en cas de désignation d'un gouvernement de combat. On a voulu lever cet obstacle et désormais c'est le nouveau Chancelier qui contresigne sa propre nomination.

Ainsi les Allemands ont tenu à conserver à leur Chef d'Etat cette dissolution proprement présidentielle que ne possèdent plus ni le roi d'Angleterre, ni le président de la République française et qui, en réalité, est contraire aux règles du Régime Parlementaire fondé sur le gouvernement par la majorité. Même, comme le faisait remarquer un orateur socialiste, le Président actuel a plus de droits que n'en avait l'Empereur, puisque celui-ci était obligé pour dissoudre d'obtenir l'accord du Bundesrath ou Assemblée des Etats. Ce n'est d'ailleurs qu'une apparence : le Bundesrath était pratiquement dirigé par la Prusse qui y avait une situation prépondérante, donc par le Chancelier ; quant au Reichstag, il n'avait que des pouvoirs constitutionnellement réduits et était sans réelle importance politique. La seule autorité véritable appartenait à l'Empereur et au Chancelier.

Ils durent cependant, à plusieurs reprises, recourir à la dissolution (1873-1878-1887-1893-1907) pour vaincre la résistance du Reichstag ; il fut notamment plusieurs fois renvoyé devant les électeurs pour avoir discuté le septennat des crédits militaires ; ceux-ci d'ailleurs donnèrent toujours raison au gouvernement. Ce n'était pas une mesure démocratique, elle visait seulement à forger un Reichstag docile

aux ordres de l'Empereur et du Chancelier. Elle a servi également, en dernier lieu surtout, comme moyen de gouvernement pour remédier à la grande instabilité des partis et à la difficulté de constituer une majorité, obstacles que le Chancelier a maintes fois rencontrés sur sa route ; c'est que les circonscriptions électorales établies en 1867 n'étaient plus, au moment de la guerre, adaptées au prodigieux développement industriel et urbain. Il en résultait un déséquilibre entre la représentation et la physiologie véritable du corps électoral, l'importance numérique des partis à l'Assemblée n'étant pas proportionnée à leur influence réelle dans le pays.

Avec la République, le Reichstag est devenu un rouage essentiel. Mais cette instabilité des partis, déjà caractéristique avant la guerre, n'a fait que s'accroître. D'une part, la classe moyenne a presque totalement disparu en Allemagne au cours de la guerre et par suite de la débâcle financière qui lui a succédé ; or elle constitue un élément pondérateur indispensable au bon fonctionnement d'un régime parlementaire. D'autre part, le système électoral adopté, une représentation proportionnelle, est venu exagérer encore cet inconvénient en empêchant qu'aucun groupe obtienne une majorité véritablement décisive et en multipliant les petits partis ; il favorise aussi les tendances extrêmes en donnant une prime à la force et à l'éclat de la propagande aux dépens de la personnalité des candidats.

Les différents Reichstag jusqu'à la dictature hitlérienne se sont ainsi trouvés divisés en un assez grand nombre de partis, dont trois principaux, généralement de même importance et capables de se faire échec : la Social-Démocratie, le Centre Catholique et les Nationaux-Allemands. Le Centre Catholique se trouvait ainsi traditionnellement l'arbitre de la situation. Etant à la fois patronal et ouvrier, il avait des sympathies dans les deux ailes de l'Assemblée et, suivant les cas, s'alliait avec la droite ou avec la gauche, mais ces combinaisons n'étaient que des associations passagères susceptibles de se rompre à la disparition du lien qui les avait formées. Parti d'ordre et de conservation sociale, le Centre réprouvait aussi bien le militarisme outrancier des Nationalistes que les tendances révolutionnaires des Socialistes. Ces prétentions opposées s'affrontant plus spécialement au moment du vote du budget, rendaient sa discussion particulièrement difficile. Plusieurs fois, l'entente n'ayant pu se faire entre les grands partis, il en résulta un véritable « dead-lock » parlementaire. Pour y remédier le gouvernement eut recours soit aux décrets-lois en se passant du Reichstag, soit à l'appel aux électeurs pour tenter de dégager une majorité, et même à ces deux mesures à la fois.

C'est précisément dans ces conditions qu'a été dissous le premier Reichstag de la République. Au début de décembre 1923, le cabinet Marx-Stresemann

s'était fait octroyer les pleins pouvoirs pour opérer la restauration économique du Reich. Il avait alors ajourné le Reichstag et avait promulgué trois décrets-lois, mais comme ceux-ci contenaient certaines dispositions contraires à la constitution, les Socialistes, soutenus par les Nationalistes et les Communistes, décidèrent d'en exiger l'abrogation ou au moins la modification : aucune majorité n'était donc plus possible pour le gouvernement ; d'autre part, s'il s'était laissé renverser par les partis d'opposition, ceux-ci auraient été incapables de s'entendre pour soutenir un ministère quelconque. Le Chancelier eut donc recours à la dissolution (13 mars 1923). C'était une mesure logique en soi, mais issue de pratiques extraparlémentaires.

Les élections eurent lieu le 4 mai suivant.

Ce second Reichstag ne devait vivre que six mois, car il fut dissous par le président Ebert le 20 octobre 1924. Le Chancelier Marx avait promis aux Nationalistes la participation au pouvoir s'ils consentaient à abandonner leur opposition au plan Dawes. Ils acceptèrent, mais au moment de constituer son nouveau ministère, le Chancelier, personnellement sympathique à la Social-Démocratie ainsi que plusieurs membres de son cabinet, tenta, sous couleur d'une politique de communauté nationale, d'étendre sa combinaison aussi bien à gauche qu'à droite. L'entente fut impossible à réaliser et les deux ailes se trouvèrent rejetées dans l'opposition. Le Gouvernement décida alors de recourir au corps élec-

toral. Les élections, au mois de décembre, furent un succès pour les Nationaux-Allemands : une coalition du centre et de la droite prit le gouvernement. Après avoir régné trois ans, cette coalition usée par le pouvoir était prête à se disloquer en février 1928 ; l'occasion en fut fournie par une loi sur les écoles confessionnelles au sujet de laquelle les partis de la majorité ne purent trouver un terrain d'entente. Comme le Reichstag arrivait à la fin de ses pouvoirs, tout le monde se trouva d'accord pour le renvoyer devant les électeurs.

La dissolution fut prononcée le 31 mars 1928.

Les élections du 20 mai 1928 marquèrent un très net déplacement vers la gauche et la Social-Démocratie prit la tête d'une coalition qui, avec le Centre, gouverna jusqu'à la fin de 1929.

A cette époque l'Allemagne se trouvait de nouveau dans une situation critique : la crise générale et l'arrêt des crédits étrangers avaient durement atteint son industrie ; son budget était d'autre part chargé d'une manière anormale par des dépenses démagogiques destinées en partie à dissimuler des crédits militaires. On eut alors recours à un membre du Centre Catholique, Brüning, pour former un ministère de grande concentration et faire face aux difficultés économiques. Le nouveau gouvernement présenta successivement deux projets de budgets qui furent repoussés à la suite d'intrigues de couloirs. Voyant qu'il ne pouvait aboutir, il décida d'en promulguer les principaux articles par un décret que

l'Assemblée invalida dès qu'elle en eut connaissance (le 18 juillet 1930). Aussitôt la proclamation du scrutin, le Chancelier qui s'attendait à être battu prononça la dissolution, puis, comme le premier décret-loi restait invalidé, il en promulgua un second quelques jours plus tard (27 juillet).

Autant les trois premières dissolutions avaient été conformes aux traditions parlementaires, autant celle-ci en était éloignée. Elle ne fût qu'un moyen d'écarter le contrôle du Reichstag et de l'empêcher d'annuler à nouveau le décret-loi. Cette mesure était peut-être justifiée par la gravité de la situation et l'incurie de l'assemblée incapable de renoncer à ses querelles, elle n'en constituait pas moins une atteinte certaine aux droits de la représentation nationale. Cela ne souleva cependant aucune protestation en Allemagne où l'esprit parlementaire n'a jamais été très profond.

Les élections suivantes, le 14 septembre 1930, furent, comme il arrive en période de crise, un triomphe pour les extrémistes et leurs solutions radicales. Les Nationaux-Socialistes ont sextuplé le nombre de leurs voix et presque décuplé celui de leurs élus (107 au lieu de 12). Les voix communistes ont également augmenté de 40 p. 100. Cependant le gouvernement Brüning, comme celui de Marx en 1924, se maintint au pouvoir par la tolérance de l'opposition ; les violences mêmes des nazis amenaient les autres partis à lui conserver leur soutien. Le Chancelier évitait les trop fréquents contacts

avec le Reichstag. Il conservait néanmoins une majorité régulière sinon très solide lorsque, au mois de mai 1932, le président Hindenburg provoqua sa démission et appela au pouvoir une combinaison Von Papen-Von Schleicher. C'était un gouvernement nettement antimajoritaire, il ne pouvait espérer d'appui qu'à l'extrême-droite chez les Nationaux-Socialistes et les Nationalistes de Hugenberg, c'est-à-dire à peine un tiers du nombre total des voix. Aussi Von Papen a-t-il dissous le Reichstag avant même de s'être présenté devant lui (4 juin 1932).

Le Maréchal avait sans doute jugé le Cabinet Brüning trop fragile pour faire face aux graves difficultés économiques et sociales de l'heure et spécialement à la menace hitlérienne grandissante. Seul un gouvernement soustrait à l'instabilité parlementaire pourrait, selon lui, prendre les mesures indispensables ; en outre ce ministère de « barons » rallierait peut-être une partie des aspirations nationalistes de la vieille Allemagne à ce moment exploitées par les nazis. Cette mesure, inspirée par Hitler qui ne pardonnait pas au Chancelier Brüning d'avoir dissous ses sections d'assaut, était sans aucun doute dirigée en même temps contre lui.

Hindenburg voulait le relèvement de son pays dans l'ordre et la liberté ; il est probable qu'il désirait sincèrement voir s'y implanter des mœurs démocratiques, mais il jugeait le Parlementarisme

temporairement dangereux. En prenant ainsi la décision d'ouvrir par lui-même la crise ministérielle, il abandonnait délibérément le régime institué par la Constitution de Weimar et lançait l'Allemagne dans une expérience politique nouvelle qui devait, malgré ses efforts, mener à la dictature de la Croix gammée.

Certes le droit de nommer un gouvernement de combat avait été formellement reconnu au Président du Reich, mais la dissolution antimajoritaire ne doit jamais être qu'un moyen de donner la parole au pays lorsque le Chef de l'Etat pense que la majorité n'est plus en accord avec lui et qu'elle n'en tient pas compte. Comme le gouvernement majoritaire refuse la dissolution, force est au Président d'en choisir un autre dans la minorité pour faire contresigner son décret. Mais ce gouvernement ne doit prendre véritablement la direction des affaires politiques que si la consultation électorale, approuvant le geste du Chef de l'Etat, transforme en majorité l'ancienne minorité ; sinon il devra céder la place à l'opposition.

C'est exactement le contraire qui s'est produit en Allemagne en juin 1932. Le Maréchal a choisi *a priori* une direction politique nouvelle, il a désigné un ministère en conséquence. Puis, comme le Reichstag l'aurait certainement renversé, celui-ci fut préalablement dissous, mesure qui ne visait qu'à écarter, au moins temporairement le contrôle de la repré-

sentation populaire. D'ailleurs la suite des événements vint le confirmer : Von Papen a gouverné trois mois sans Reichstag et à coup de décrets-lois. Puis, comme le nouveau Reichstag issu des élections du mois d'août avait voté la défiance au Gouvernement par une majorité écrasante, il fut dissous le jour même de sa rentrée : c'était la violation flagrante de la volonté populaire et des droits de ses représentants.

On s'attendait d'ailleurs un peu à ce dénouement. Les Nationaux-Socialistes avaient bien doublé le nombre de leurs sièges (de 110 à 230), mais il s'en fallait encore de 74 voix pour qu'ils aient la majorité. Le seul parti susceptible de leur fournir cet appoint, le Centre, refusait de s'allier à eux et d'ailleurs Hitler ne voulait partager le pouvoir avec personne. Comme aucune majorité de gauche n'était possible, on se demandait si le Reichstag vivrait, — cependant les députés protestaient de leur volonté de travailler et le Chancelier proclamait son désir de collaborer avec eux. Or, le jour de la rentrée du Reichstag (12 septembre 1932) la première demande de scrutin fut déposée par un député communiste sur une double motion : abrogation des décrets-lois promulgués par le gouvernement et ordre du jour de méfiance. Le scrutin était ouvert lorsque Von Papen demanda la parole pour lire son décret de dissolution, mais le Président du Reichstag, le National-Socialiste Goering la lui refusa parce que le vote était commencé. Aussitôt la proclamation du

scrutin (qui donnait 42 voix au gouvernement contre 512) Goering lut le décret de dissolution et ajouta qu'il ne pouvait être valable en vertu de l'article 54 de la Constitution, le ministère ayant été mis en minorité. Le Chancelier prétendait au contraire que la dissolution avait été antérieure à la proclamation du scrutin parce que le règlement oblige le Président du Reichstag à donner la parole au représentant du Gouvernement « au cours des débats et en dehors « de l'ordre du jour ». Il s'en suivit une longue controverse et la nomination d'une commission d'enquête, mais l'Assemblée n'en demeura pas moins dissoute. Le gouvernement avait la force pour lui et les arguments juridiques lui étaient un bien faible obstacle. Cet incident prouve que les dirigeants allemands avaient fort peu l'expérience des pratiques parlementaires. D'ailleurs les textes ne sont rien par eux-mêmes si ceux qui ont la charge de les appliquer sont décidés à n'en point tenir compte.

Dès lors, les événements qui devaient mener Hitler à la dictature se sont précipités. Aux élections de novembre 1932, le nombre des députés nazis avait diminué, mais leur alliance avec les communistes leur donnait la majorité absolue ; ils auraient donc pu, ensemble, renverser n'importe quel gouvernement.

A ce moment, le maréchal Hindenburg tenta de revenir au régime parlementaire, mais il était trop tard. Ayant abandonné Von Papen, il négocia avec

Hitler et lui offrit le pouvoir à condition que celui-ci gouverne avec une majorité régulière et sans décrets-lois, mais le Führer déclina ces propositions. Le Président appela alors Von Schleicher qui fut bientôt renversé ; il fallait donc revenir au Cabinet Présidentiel, mais comme, entre temps, Von Papen avait négocié avec Hugenberg et Hitler, le Maréchal dût se résigner à confier la chancellerie au Führer dont le premier geste fut de dissoudre le Reichstag (1^{er} février 1933). L'énergique moyen de propagande que constituent les Sections d'Assaut ainsi que l'incendie fort propice du Reichstag lui permirent de se faire accorder les pleins pouvoirs pour quatre ans par la nouvelle Assemblée réunie à Postdam.

Enfin, le Reichstag a été dissous une dernière fois le 14 octobre 1933 pour en éliminer tout ce qui n'était pas nazi. Les autres partis ayant été dissous, il n'y avait aux élections du 12 novembre qu'une seule liste : la liste nationale-socialiste. Les choses ont donc été simplifiées à l'extrême : les électeurs ne pouvaient que voter pour elle ou s'abstenir, mais les Chemises Brunes étaient chargées d'entretenir leur zèle. Ainsi la dissolution était devenue un moyen de mettre le Reichstag en harmonie avec le gouvernement. D'ailleurs, elle est désormais bien inutile. Depuis que le Reichstag n'est plus composé que de députés nazis, on ne saurait trouver assemblée plus docile. Il ne peut maintenant subsister aucun conflit entre les pouvoirs ; pour s'en convaincre

il suffit de voir comment sont votées les lois, même constitutionnelles : « Le Reichstag, déclare le Président, est invité à voter le projet de loi sur la Réforme du Reich. Personne ne demande la parole ? Il est voté ». (Séance du 30 janvier 1934).

Ainsi la constitution de Weimar n'est plus qu'un souvenir historique, elle n'en mérite pas moins de retenir l'attention, car elle a été le type même de ces lourdes et longues constructions juridiques qui ont tenté de remplacer les traditions si souples de l'Angleterre par une réglementation stricte et détaillée. Elle aurait pu sans doute acclimater en Allemagne le régime parlementaire si la masse avait eu le temps d'acquérir l'esprit démocratique, mais des partis extrémistes sont parvenus rapidement à détruire chez elle une conviction qui n'avait jamais été bien profonde, en exploitant sa passion pour les parades militaires et les discours sonores. Il faut reconnaître que la République ne flattait guère cet état d'esprit, mais en outre la nécessité, dès 1924, de recourir aux décrets-lois avait donné du Reichstag une fâcheuse impression d'impuissance que les dissolutions intervenues par la suite ont encore accrue. Tandis qu'en Angleterre, elles constituent le moyen par excellence d'assurer le contact entre le corps électoral et le Parlement, de le modeler en quelque sorte à la volonté des électeurs et par conséquent d'éviter tout conflit entre eux, le peuple allemand n'y a vu que la dernière ressource du Gouvernement

en présence d'un Reichstag devenu, par ses divisions, incapable de dégager une majorité. Elles ont donc contribué à détacher les Allemands du régime parlementaire au lieu de leur donner le sentiment qu'ils étaient intimement mêlés au fonctionnement de leurs institutions. En réalité d'ailleurs, la dissolution n'a jamais servi que comme remède temporaire à des crises survenues dans les coalitions. Elle a pu servir à déplacer la majorité, à substituer une coalition à une autre, elle n'a jamais pu dégager des consultations électorales ces résultats nets, précis, définitifs qui, en Angleterre, donnent à la volonté populaire une signification indiscutable. Les élections du régime hitlérien ont bien produit un résultat semblable, mais on ne saurait les prendre pour exemple.

Les dissolutions opérées par le Cabinet Von Papen furent sans aucun doute contraires aux principes actuels du parlementarisme, elles n'ont pas été, tout au moins la première, inconstitutionnelles, il faut bien le remarquer (1). L'article 25, dans cette simple phrase « le président du Reich peut dissoudre le Reichstag » comprenait en réalité deux institutions différentes : d'abord la dissolution gouvernementale conforme aux règles normales du régime parlemen-

(1) Car la seconde fut en contradiction très nette avec le principe posé par l'art. 25 : le Reichstag ne peut être dissous qu'une seule fois pour le même motif. Ces deux dissolutions ont bien eu le même but : empêcher l'abrogation des décrets-lois.

taire fondées sur le gouvernement par la majorité, ensuite la dissolution présidentielle qui est une exception à ces mêmes règles, mais que les constituants de Weimar avaient tenu expressément à confier à leur Président. Pénétrés du principe de l'équilibre dégagé par M. Redslob, ils ont donné à leur Chef d'Etat un rôle actif et un pouvoir propre en face du Parlement. Ils l'ont placé comme une sentinelle à côté du Reichstag pour le surveiller au nom du peuple, mais, pour que son action soit efficace, il fallait qu'il puisse intervenir malgré la majorité au pouvoir et c'est la dissolution par ministère de combat qui devait le lui permettre. Cette conception est évidemment très différente de ce qui se passe actuellement en Angleterre et en France ; mais le Maréchal Hindenburg n'a fait que se conformer au rôle prévu pour lui par les constituants de Weimar en substituant, en juin 1932, son autorité à celle d'un Reichstag qu'il jugeait défaillant. Dans les mêmes circonstances, Mac-Mahon, en 1877, avait été contraint de céder et de s'incliner devant la volonté populaire. Hindenburg, au contraire, a persisté dans son attitude sans provoquer aucune réaction dans le pays.

Hitler s'étant également servi de la dissolution pour obtenir un Reichstag entièrement national-socialiste, on pourrait considérer qu'elle a été, à ce titre, un auxiliaire de la dictature, mais il ne semble pas que ce fait puisse servir d'argument à ceux qui veulent encore y voir un instrument de

pouvoir personnel, car le Führer l'aurait probablement utilisée même si elle n'avait pas existé dans la constitution de Weimar ; d'ailleurs, toute institution quelle qu'elle soit ne vaut que par l'usage qu'on en fait.

A l'inverse, si le peuple allemand avait profité de chaque dissolution pour affirmer son attachement au régime parlementaire, en envoyant au Reichstag de fortes majorités d'élus sincèrement républicains, s'il avait su défendre l'esprit de sa constitution et protester contre les abus qui en ont été faits, son Parlement aurait pris une autorité de plus en plus grande ; il est probable que la dictature hitlérienne ne serait pas maintenant au pouvoir.

2^o Autriche.

Après le départ de l'Empereur, l'Assemblée nationale était le seul organe légal survivant à la Révolution. Elle s'était donc arrogé tous les pouvoirs et, voulant avant tout sauvegarder sa souveraineté, elle s'était donné, par la résolution du 30 octobre 1918, une organisation copiée sur celle de la Convention française de 1793 et qui consacrait sa suprématie absolue. Ne pouvant assumer elle-même la fonction exécutive, elle l'avait déléguée à un Conseil d'Etat correspondant au Comité exécutif de la Convention ; c'était un organe collégial permanent comprenant vingt membres et autant de remplaçants élus à la représentation proportionnelle des

groupes ainsi que les trois Présidents de l'Assemblée pris dans chacun des trois grands partis autrichiens (Sociaux-Démocrates, Chrétiens-Sociaux et Pan-germanistes) et occupant par roulement le fauteuil présidentiel. Le Conseil d'Etat avait sous ses ordres les Secrétaires d'Etat placés à la tête de chacun des départements ministériels et responsables à la fois devant lui et devant l'Assemblée ; il héritait de toutes les attributions exécutives de l'Empereur, sauf qu'il ne pouvait dissoudre l'Assemblée. Or c'est précisément cette absence de dissolution qui montre qu'il s'agissait véritablement d'un système conventionnel. Un régime parlementaire rationalisé à l'extrême pourrait ne pas comprendre de Chef d'Etat ; de même la responsabilité ministérielle est un caractère commun au système conventionnel et au Parlementarisme. Ce qui les distingue c'est que, dans le premier cas, le gouvernement ne constitue pas un organe distinct de l'Assemblée, il n'est que son comité exécutif et doit toujours lui céder ; dans le régime parlementaire, au contraire, le Cabinet est un organe autonome, il doit posséder une certaine indépendance. Il peut entrer en conflit avec l'Assemblée et les électeurs seront pris pour arbitres au moyen de la dissolution. C'était donc bien l'organisation de la Convention française, non seulement en apparence, mais aussi dans son esprit.

Elle a été adoptée à nouveau bien que quelque peu modifiée par la constitution provisoire du 14 mars

1919. L'Assemblée nationale avait prescrit des élections qui eurent lieu au mois de février 1919 et donnèrent la majorité aux Socialistes dont l'influence a été plus grande en Autriche que dans n'importe quel autre pays à cette époque. Le système qui fonctionnait depuis le mois d'octobre concordait parfaitement avec leur idéologie, ils s'empressèrent donc de l'adopter. Cependant, le Conseil d'Etat, qui n'était au fond qu'une réduction de l'Assemblée reproduisant les mêmes divisions, fut jugé inutile et supprimé. Il fut remplacé par une « Commission principale » de onze membres dont le rôle consistait simplement à établir la liste des membres du gouvernement et à la présenter au vote de l'Assemblée. Le ministère possédait seul désormais le pouvoir exécutif ; il n'était plus responsable que devant l'Assemblée, mais ne pouvait la dissoudre.

Les inconvénients de ce système ne tardèrent pas à se faire sentir. En juin 1920, la coalition gouvernementale se rompit, les Sociaux-Démocrates et les Chrétiens-Sociaux n'ayant pu s'entendre sur certains points de la Constitution, et surtout sur la question du Fédéralisme : les Socialistes étaient partisans d'une énergique centralisation pour conserver la suprématie de Vienne-la-Rouge, leur fief, tandis que les Chrétiens-Sociaux, pour des raisons inverses, étaient partisans de la décentralisation au profit des campagnes. Après la rupture de la coalition, aucune majorité n'était plus possible et

la crise devenait très grave : une dissolution ne pouvait s'opérer, faute de disposition spéciale, que par le vote d'une loi constitutionnelle, c'est-à-dire avec un quorum des 2/3 du nombre des députés, et l'accord de tous les partis était nécessaire. Il put heureusement être réalisé ; la loi du 6 juillet 1920 abrégea de quatre mois la durée de la Constituante et fixa son terme au 31 octobre. La nouvelle assemblée serait chargée d'achever la Constitution et, pour éviter le retour de semblables crises, pourrait se dissoudre sur simple motion.

Cependant, avant la date prévue pour sa séparation, l'Assemblée parvint à voter la Constitution définitive qui porte la date du 1^{er} octobre 1920. Elle fut le résultat d'un compromis entre le projet socialiste qui reproduisait l'organisation antérieure et les projets inspirés par le docteur Kelsen. Tous les partis étaient d'accord pour assurer la suprématie du pouvoir législatif, mais les Chrétiens-Sociaux et les partis de droite avaient adopté un des projets Kelsen comprenant un président fédéral élu pour cinq ans par le peuple et rééligible, avec le droit de dissoudre l'Assemblée sur proposition du Gouvernement. Cette disposition avait pour but de lui interdire les dissolutions proprement présidentielles, mais le droit de dissoudre appartenait sans restriction au gouvernement. C'était donc, à ce point de vue, la reproduction du système anglais.

Finalement les Socialistes admirent l'existence

d'un Chef d'Etat, mais il fut élu par les Chambres réunies en Assemblée fédérale au lieu de l'être par le peuple, et fut privé de tout pouvoir effectif. Le gouvernement, seul titulaire du pouvoir exécutif, était comme par le passé élu par l'Assemblée sur proposition d'une commission dite, cette fois, « commission centrale », et par conséquent le Président n'intervenait pas dans sa nomination. Il ne possédait pas le droit de dissolution et la législature qui était de quatre ans ne pouvait être interrompue que par une loi votée à un quorum spécial de la moitié des membres ; dans ce cas, la session ne s'achevait qu'avec la réunion du nouveau Parlement, ce qui est logique puisque l'Assemblée était le seul pouvoir de l'Etat.

Malgré la présence d'un Chef d'Etat introduit *in extremis*, l'absence du droit de dissolution prouve que la constitution de 1920 a conservé le régime conventionnel adopté auparavant : il n'y a pas réellement responsabilité ministérielle, mais simplement révocabilité. Les secrétaires d'Etat étaient de simples préposés de l'Assemblée et non des ministres parlementaires.

L'histoire intérieure de l'Autriche d'après-guerre a été tout particulièrement troublée. Elle s'est trouvée, à plusieurs reprises, au bord de la faillite et ne put être sauvée que grâce à l'intervention de crédits étrangers et à l'énergie d'hommes d'Etat remarquables comme M^{gr} Seipel et le Chancelier

Schober, mais ceux-ci avaient à vaincre, en plus des autres difficultés, celles qui leur étaient suscitées par le Parlement lui-même. D'ailleurs la crise d'autorité jointe à la crise économique avaient occasionné en Autriche des troubles graves se traduisant par des batailles de rues presque quotidiennes entre Socialistes et Heimwehren. Les meilleurs esprits pensaient que l'Autriche ne serait définitivement sauvée que lorsqu'elle aurait un gouvernement assez fort pour imposer silence aux rivalités politiques aussi bien au Parlement que dans la rue. Le 12 octobre 1929, le Chancelier Schober présenta au Conseil national un projet de révision constitutionnelle comportant :

1^o Modification du Fédéralisme au détriment de Vienne ;

Et 2^o Renforcement de l'Exécutif : le Président élu par le peuple devenait l'égal du Parlement ; il pouvait dissoudre le Conseil national et promulguer, en cas d'urgence, des ordonnances ayant force de loi.

Les Socialistes étaient disposés à s'opposer, par tous les moyens, au vote de ce projet pour ne pas perdre les avantages que leur procurait la Constitution de 1920. Or le concours de leurs voix était nécessaire pour arriver au quorum de deux tiers exigé pour les révisions constitutionnelles ; devant la menace imminente de guerre civile l'entente put enfin être réalisée et la réforme fut votée le 10 décembre 1929. Moyennant quelques concessions sur

le Fédéralisme, les Socialistes consentirent à admettre le renforcement du gouvernement.

L'article 60 nouveau était directement inspiré de l'article 43 de la Constitution de Weimar : le Président est élu par le peuple pour six ans. Il nomme le Chancelier et, sur sa proposition, les autres ministres. Enfin et surtout il peut dissoudre le Conseil national, mais une seule fois pour le même motif ; les élections doivent avoir lieu de telle façon que le nouveau Conseil national puisse être réuni dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la dissolution. Il faut noter toutefois que le Conseil national conserve le droit de se dissoudre lui-même dans les mêmes conditions qu'auparavant. La différence la plus considérable avec le système de Weimar consiste en ce fait que le Président est affranchi du contreseing pour prononcer la dissolution ; c'est lui reconnaître de la manière la plus péremptoire le droit de former un cabinet de lutte. En contrepartie, il peut être révoqué par le peuple sur proposition du Conseil national. Mais si le peuple se prononce en sa faveur, c'est l'Assemblée qui est dissoute.

Par conséquent, la révision constitutionnelle de 1929 est non seulement revenue au régime parlementaire, mais elle a même nettement dépassé le modèle anglais dans le sens du renforcement de l'Exécutif.

La dissolution n'a d'ailleurs pas tardé à fonctionner en Autriche. Moins d'un an plus tard, au

mois d'octobre 1930, le Conseil national a été dissous pour la première fois. Pour obtenir la confiance des états étrangers et les amener à lui consentir les crédits dont il avait besoin, le Chancelier Schober fit adopter une loi sur le port et la détention des armes qui aurait dû, si elle avait été appliquée, supprimer les risques d'une guerre civile toujours menaçante. Cette loi était dirigée directement contre l'association militarisée des Heimwehren. Ceux-ci entamèrent aussitôt une très violente campagne contre le ministère et parvinrent à en détacher une partie des éléments modérés qui le soutenaient. Le gouvernement fut renversé à la fin de septembre et remplacé par un cabinet Vaugoin-Seipel comprenant deux chefs des Heimwehren dont le prince de Stahrenberg, leur grand animateur. Le premier acte du nouveau ministère fut de prononcer la dissolution : son programme était la lutte contre le marxisme et il demandait aux électeurs une majorité pour l'appuyer. Les élections du 9 novembre n'ont pas apporté grand changement dans la composition du Conseil national : les Socialistes ont gagné un siège, le bloc Chrétiens-Sociaux-Heimwehren en a perdu sept ; c'était cependant pour eux un échec certain, puisqu'ils espéraient revenir avec une forte majorité. L'ancien chancelier Schober, à la tête de quelques petits partis, devenait l'arbitre de la situation ; or il était nettement hostile au prince Stahrenberg qui ne pouvait donc rester dans le gouvernement sans un coup de force ; comme les Heim-

wehren étaient nettement antiparlementaires, on pouvait craindre le pire. Finalement, le ministère tout entier démissionna et fut remplacé par un cabinet de concentration Ender dont les Heimwehren étaient exclus.

Le gouvernement avait demandé aux électeurs une majorité solide pour appuyer un programme politique nouveau, mais comme il arrive presque toujours dans les pays à partis morcelés, la réponse n'a pas été nette et seuls les petits groupes à tendances opportunistes ont emporté la balance.

3^o Espagne.

La Constitution républicaine du 9 décembre 1931 fut le résultat d'un compromis entre le projet conservateur du Comité des juristes et celui beaucoup plus avancé de la commission de Constitution ; néanmoins l'existence d'un Chef d'Etat ne fut contestée par aucun parti et seules ses prérogatives firent l'objet de discussions.

Elle consacre trois modes de dissolution de l'Assemblée : l'un direct par décision de l'Exécutif, deux autres indirects comme conséquence d'un vote des Cortès ayant mis en accusation le Président de la République, soit devant le Tribunal constitutionnel, soit devant le collège spécial chargé de son élection ; s'il obtient gain de cause, les Cortès sont dissoutes automatiquement.

Le projet « rationalisé » de la Commission de

constitution ne comportait pas de dissolution directe par décision de l'Exécutif : le Président ne pouvait que provoquer un referendum populaire sur la question de savoir si l'Assemblée doit ou non être dissoute, disposition qui se trouvait déjà dans certaines constitutions très avancées comme celle de la Lettonie par exemple. Le droit de dissolution fut accordé néanmoins au Chef de l'Etat à l'instigation du Comité des Juristes, mais des concessions sérieuses furent faites à la tendance adverse : il a été entouré de précautions très restrictives.

Article 81, alinéa 3 : « Le Président pourra dissoudre les Cortès jusqu'à deux fois au maximum pendant la durée de son mandat quand il l'estimera nécessaire en observant les conditions suivantes :

- a) Par décret motivé ;
- b) En accompagnant le décret de dissolution de la convocation à de nouvelles élections dans le délai maximum de soixante jours ».

On n'a pas cru nécessaire de mentionner explicitement la restriction classique tenant au motif, il est certain cependant qu'elle est sous-entendue. L'exigence d'un décret motivé permet précisément de prouver que le Président ne viole pas la volonté des électeurs en renvoyant une seconde fois les Cortès pour une question sur laquelle elles se sont déjà prononcées. A part cela, aucune condition préalable n'est posée, le Chef de l'Etat est entièrement libre de prononcer la dissolution « quand il l'estimera

nécessaire », mais il ne peut pas le faire plus de deux fois au cours de son mandat. Aux garanties préventives que l'on rencontre ordinairement, les Constituants espagnols ont préféré la protection *a posteriori* : de trop nombreuses dissolutions laissent supposer que le Président s'en sert pour écarter le contrôle de la représentation nationale et dans un but de pouvoir personnel, aussi est-il déchu de son droit s'il en a usé deux fois au cours des six ans que dure son mandat. Dans ce cas, le Parlementarisme espagnol est condamné à fonctionner désormais sans dissolution jusqu'à la nouvelle élection présidentielle, même si le peuple a constamment donné raison au Chef de l'Etat.

Cette garantie ayant sans doute été jugée insuffisante encore, on l'a doublée par une seconde zone de protection tout à fait originale celle-là :

Article 81 *in fine* : « Au cas de seconde dissolution, le premier acte des nouvelles Cortès sera « d'examiner et de décider la nécessité du décret « de dissolution des Cortès précédentes et de se « prononcer à ce sujet. Le vote défavorable de la « majorité absolue entraînera la destitution du « Président ».

C'est un système absolument nouveau.

Il faut supposer une première dissolution illégale suivie d'une seconde. Les Cortès élues après ces secondes élections pourront, à la majorité absolue, voter la destitution du Président.

A la suite de la première dissolution illégale, les

Cortès ont déjà un recours contre le Président, c'est celui de l'article 82 : elles peuvent, par un vote pris à la majorité des $\frac{3}{5}$ de leurs membres, le faire révoquer par le collège électoral spécial chargé de l'élection présidentielle. C'est un quorum évidemment élevé et la procédure a peu de chances de succès puisqu'une fraction des membres des Cortès supérieure à $\frac{2}{5}$ d'entre eux suffit à l'empêcher. C'est pour ce motif qu'on a voulu en instituer une autre plus aisée, pour le cas où interviendrait une seconde dissolution, ce qui constituerait une présomption d'abus de la part du Chef de l'Etat. Les Cortès pourront alors, à la majorité absolue cette fois, provoquer directement la destitution du Président, mais exclusivement en se fondant sur l'illégalité de la première dissolution. Ainsi cette sanction ne pourra fonctionner si la seconde dissolution a été illégale. Par contre, si elle fonctionne, ce sera peut-être à l'occasion de faits remontant à plusieurs années et après que l'Assemblée issue de la mesure incriminée aura vécu et légiféré. Voilà un procédé de contrôle bien compliqué et qui risque fort de rester lettre morte ou de ne pas atteindre son but. En supposant en effet que la première dissolution ait été correcte et la seconde douteuse, n'est-il pas possible d'admettre qu'une majorité issue de ces secondes élections, étant hostile au Président, cherchera à interpréter la première mesure de façon tendancieuse afin de pouvoir appliquer quand même la sanction de l'article 81 et éviter ainsi d'avoir à recourir

à la procédure plus compliquée et au quorum plus élevé de l'article 82 ?

Les règles les plus simples sont toujours les meilleures et principalement en matière politique. Celle-ci n'est guère dans la tradition si claire et si souple du Parlementarisme anglais. Mais ce qu'il faut remarquer avant tout c'est l'esprit dans lequel les constituants espagnols ont conçu la dissolution : ils y ont vu essentiellement une sanction contre l'Assemblée, donc une mesure exceptionnelle dont il faut éviter à tout prix la généralisation. Certes ils ont eu le mérite de la soustraire à toute restriction préalable, mais ils en ont limité l'usage exactement comme l'avaient fait les autres constituants d'après-guerre et dans le même esprit. Ils ont par là mesuré à leur Gouvernement l'emploi d'une arme cependant essentielle dans le régime parlementaire et ce n'est pas une réglementation semblable, aussi minutieuse soit-elle, qui pourrait arrêter un homme décidé à s'emparer du pouvoir. Enfin les constituants espagnols avaient sous les yeux l'exemple d'une dizaine de pays qui, ayant voulu restreindre ou supprimer la dissolution, ont dû, sous la pression impérieuse des événements, la rétablir quelques années plus tard.

Il existe un second mode de dissolution des Cortès, indirect celui-là, prévu par l'article 82 : l'Assemblée peut, par un vote pris à la majorité des $\frac{3}{5}$ de ses membres, faire destituer le Président, avant l'expi-

ration de son mandat, par le corps spécial chargé de son élection. Si ce vote est acquis, on procède dans le délai de huit jours à une convocation pour l'élection des délégués présidentiels. Ces électeurs réunis aux Cortès statuent à la majorité absolue sur la proposition, et si cette assemblée vote contre la destitution, les Cortès sont automatiquement dissoutes. Ce système constitue d'ailleurs une prime au Parlement contre l'opinion du pays : si celui-ci, en effet, n'envoie qu'une faible majorité de délégués favorables au Président, elle sera noyée dans la majorité opposée que suppose le vote des Cortès. Cette disposition est directement inspirée de l'article 43 de la Constitution de Weimar et de l'article 60 de la nouvelle constitution autrichienne de 1929 dont nous aurons l'occasion de parler à nouveau. Les électeurs ayant désavoué les Cortès, elles doivent être soumises à une nouvelle élection, on évite ainsi qu'un conflit permanent ne persiste entre le Chef de l'Etat et l'Assemblée qui est entrée en lutte ouverte avec lui.

Le troisième cas de dissolution est tout à fait particulier à la constitution espagnole dont l'article 85 prévoit une responsabilité pénale pour le Chef de l'Etat :

« La Chambre, par un vote des 3/5 de la totalité
« de ses membres, décidera s'il y a lieu d'accuser
« le président de la République devant le Tribunal
« des Garanties constitutionnelles. Si l'accusation

« est décrétée par la Chambre, le Tribunal décidera
« s'il l'admet ou non...

« Si l'accusation n'est pas admise, la Chambre
« sera dissoute ».

Cette disposition symétrique de la précédente s'explique par les mêmes raisons, mais en outre on pourrait craindre que les Cortès, n'ayant pu aboutir à faire destituer le Président par son corps électoral, ne cherchent à arriver au même but en empruntant la procédure pénale ; il faut donc qu'elles s'exposent à la même sanction. Le Tribunal est composé de façon à présenter des garanties puisqu'il comprend : un Président désigné par les Cortès parmi leurs membres, deux hauts fonctionnaires qui y siègent de droit, deux membres élus par les collègues d'avocats de toute l'Espagne, quatre professeurs des Facultés de Droit et le représentant de chacune des régions espagnoles. Il n'en reste pas moins que cet organe à composition mixte, mais à caractère juridictionnel, peut renvoyer le Parlement devant ses électeurs et ce n'est pas une des moindres innovations de la dernière née des constitutions européennes.

4^o Esthonie.

La constitution Esthonienne du 15 juin 1920, conçue par une Assemblée en majeure partie socialiste, avait poussé jusqu'à l'extrême limite les principes de rationalisation : adoptant le système proposé en France par Grévy en 1848, elle ne compor-

tait pas de Chef d'Etat. Le pouvoir législatif était exercé par une Assemblée nationale, chambre unique de 100 membres. Le pouvoir Exécutif appartenait à un gouvernement dont le Président, le Doyen d'Etat, représentait en même temps le pays à l'étranger ; il était, au même titre que ses collègues, élu par l'Assemblée et responsable devant elle. Enfin, le peuple participait, dans une certaine mesure, à la législation par voie de referendum. Bien entendu le gouvernement ne possédait pas le droit de dissolution et l'Assemblée elle-même n'aurait pu se dissoudre que par une loi votée dans les formes constitutionnelles. C'était donc bien un régime conventionnel perfectionné par des procédés de démocratie directe.

Il existait cependant un cas de dissolution prévu par l'article 32 : « Lorsque le peuple aura repoussé « une loi adoptée par l'Assemblée, ou adopté une « loi repoussée par elle, il sera procédé à de nouvelles « élections au plus tard dans les soixante-quinze « jours du referendum ».

Ce texte prévoyait deux hypothèses. Premièrement, le peuple a fait usage du droit que lui confère l'article 31 de proposer un projet de loi par voie d'initiative populaire à condition qu'il réunisse 25.000 signatures. Si cette condition est remplie, le projet doit être soumis au referendum ; il sera considéré comme adopté par le peuple, si la moitié des électeurs ayant voté se prononce dans ce sens, et si cette majorité est égale à la moitié de tous

les électeurs ayant pris part aux dernières élections générales. Si l'Assemblée le repousse, elle sera automatiquement dissoute.

Seconde hypothèse : à l'inverse, le Parlement ayant voté une loi décide de la soumettre au referendum populaire. Si les électeurs la rejettent dans les mêmes conditions que précédemment, l'Assemblée sera également dissoute.

Cette disposition très curieuse s'inspire des meilleurs principes du Parlementarisme anglais : le rejet par l'Assemblée d'une loi adoptée par le peuple ou inversement suppose entre eux un conflit qui ne doit pas subsister. Si un désaccord grave survient entre le corps électoral et le Parlement, celui-ci doit être dissous pour être rendu conforme à la nouvelle volonté des électeurs. Les constituants Esthoniens de 1920 avaient donc parfaitement compris le véritable rôle de la dissolution en Angleterre ; malheureusement, ainsi organisée, elle est loin d'avoir la même efficacité que lorsqu'elle est entre les mains de l'Exécutif. Si, par exemple, le peuple, mécontent de la politique générale de l'Assemblée avait voulu la dissoudre, il n'aurait pu le faire que par la voie de l'article 32. Il aurait fallu, par conséquent, attendre que l'Assemblée veuille bien lui soumettre une loi et qu'il la repousse, ou bien, au contraire, adopter par referendum un texte de loi tel que l'Assemblée ne puisse l'accepter. Cela revient à dire que cette dernière était soustraite à tout contrôle. Cependant le système organisé par l'article 32 eut l'occasion

de fonctionner une fois en 1923. Le premier Parlement élu en 1920 avait voté une loi sur l'organisation de l'enseignement primaire qui excluait la religion du programme des écoles. En 1922, le parti populiste-chrétien élaborait un projet abrogeant ces dispositions et établissant l'instruction religieuse facultative aux frais de l'Etat. L'initiative réunit 88.000 signatures et fut également adoptée par referendum, mais l'Assemblée l'ayant rejetée a été dissoute.

La Constitution du 15 juin 1920 n'est plus en vigueur. Dès 1926, le parti agraire avait proposé une réforme constitutionnelle créant un président de la République irresponsable, élu au suffrage universel, nommant les ministres, et pourvu du droit de dissolution ; mais il ne put la faire adopter par l'Assemblée. Un projet analogue fut proposé à l'initiative populaire par les Anciens Combattants et finalement adopté par referendum le 15 octobre 1933. La nouvelle constitution est entrée en vigueur cent jours plus tard, c'est-à-dire le 24 janvier 1934.

Il existe désormais, en Esthonie, un président de la République élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il veille à la sécurité et à l'intégrité de l'Etat, promulgue les lois et en assure l'exécution. Il peut renvoyer à la Chambre, pour nouvel examen, une loi qu'elle a adoptée, et même la dissoudre si elle maintient son point de vue. Le texte discuté sera soumis à la nouvelle Assemblée dont la décision sera sans appel. Le Chef de l'Etat possède en

outre le droit de dissoudre le Parlement sans restrictions. Le décret est, comme tous ses autres actes, soumis au contreseing des ministres qui en endossent la responsabilité (art. 61 nouveau).

Cette nouvelle constitution est directement inspirée du projet du Bloc Polonais. A un régime conventionnel elle substitue un système d'équilibre entre le Législatif et le Chef de l'Etat, et même de suprématie de ce dernier.

5° Finlande.

La constitution finlandaise du 17 juillet 1919 fut votée dans des circonstances assez exceptionnelles. La Finlande, à peine libérée du joug de la Russie, subit une terrible guerre civile qui s'est terminée par la victoire des contre-révolutionnaires. Il en est résulté d'abord un succès très net des partis de droite lors des élections à la Diète constituante, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des autres Etats. Ensuite, un certain nombre de députés communistes qui avaient participé aux émeutes furent exclus de l'Assemblée. Celle-ci a été dominée par des éléments modérés et même monarchistes puisque la couronne fut offerte au prince allemand Frédéric-Charles de Hesse. Sur l'intervention des alliés, il fallut renoncer à ce projet et la République fut proclamée, mais la constitution n'a pas subi l'influence socialiste au même titre que celles des pays voisins. Elle a conservé un Exécutif fort et pour cette raison M. Bur-

deau (1) a pu classer la Finlande, ainsi d'ailleurs que la Tchécoslovaquie, parmi les pays ayant établi un régime parlementaire classique.

Le Président élu par le peuple, à deux degrés et pour six ans, est titulaire de presque toutes les attributions exécutives qu'il exerce avec le contre-seing ministériel. Il a un droit de veto très renforcé et peut refuser de sanctionner une loi. Enfin et surtout le droit de dissolution considéré comme le facteur essentiel de sa situation lui a été accordé sans aucune restriction. L'article 27 du titre IV déclare en effet :

« Il est dans les attributions du Président de
« convoquer les représentants en session extraordi-
« naire, d'ordonner des élections à la Chambre,
« d'ouvrir et de clore les sessions, ainsi que de décider
« de nouvelles élections et de dissoudre la Chambre ».

Il lui sera d'autant plus facile de le faire qu'il peut renvoyer le ministère sur la signature d'un seul ministre. Il peut donc exercer ce droit en toute liberté, et, comme le dit encore M. Burdeau, « les
« constituants finlandais n'ont pas considéré la dis-
« solution comme une éventualité révolutionnaire ». Ils ont voulu faire de leur Chef d'Etat l'arbitre impartial et le guide de la politique intérieure du pays ; c'est la dissolution qui lui permettra d'intervenir efficacement si ses conseils ne sont pas écoutés. Il ne peut toutefois écarter complètement le contrôle

(1) *Le Régime Parlementaire dans les Constitutions d'après-guerre.*

parlementaire car l'ajournement des Chambres entraîne automatiquement la réunion d'une commission permanente. Son rôle est de surveiller le pouvoir Exécutif pendant l'absence de l'Assemblée et de la remplacer au besoin dans les cas urgents, quitte à faire confirmer les mesures décidées par elle lorsque la Chambre sera de nouveau réunie.

La Diète finlandaise a été dissoute à deux reprises en 1923 et en 1930 et les deux fois dans le cadre de la lutte contre le communisme, question qui a toujours eu, en Finlande, une gravité particulière.

En 1923, un certain nombre de chefs communistes avaient été arrêtés à la suite de troubles graves et parmi eux 27 députés. Le président de la République considéra que la Chambre ne pouvait continuer à siéger ainsi amputée et annonça son intention de la dissoudre, mais le ministère Kallio refusa de contresigner le décret de dissolution et préféra se retirer. Le Chef de l'Etat fit alors appel à l'ancien président du conseil Cajander pour former un nouveau Cabinet. Celui-ci ne fut même pas minoritaire ayant réuni 120 voix sur 173 ; de même l'opinion publique fut unanime à approuver l'attitude du président Staalberg qui s'était posé en défenseur des droits de la représentation nationale. La dissolution fut prononcée et le Parlement revint siéger au complet avec ses 200 députés, mais sans les communistes ; car le Tribunal Suprême avait déclaré leur activité contraire à la Sûreté de l'Etat, ce qui permit au gouvernement de leur interdire

de prendre part aux élections comme parti politique.

La seconde dissolution eut lieu au mois de juillet 1930. L'agitation moscoute n'avait cessé de croître en Finlande et l'opinion publique réclamait des sanctions énergiques. Il fallait, pour prendre les mesures nécessaires, procéder à une révision constitutionnelle permettant d'établir contre les communistes un régime d'exception. Le ministère Kallio présenta un projet dans ce sens qui fut repoussé par l'opposition socialiste, celle-ci avec ses 82 sièges empêchant d'obtenir le quorum exigé des 2/3 des voix. Le pays se plaignant de la mollesse du gouvernement, le président de la République renvoya le Cabinet et appela au pouvoir M. Svinhufvud avec mission de mener énergiquement la lutte.

Le nouveau président du conseil prononça aussitôt la dissolution. Il fit la campagne électorale sur la question de la défense contre le communisme et, aux élections, les socialistes perdirent 23 sièges. Le gouvernement pouvait désormais compter sur les 134 voix nécessaires à la réforme constitutionnelle.

Les constituants finlandais n'ont pas à regretter d'avoir fait confiance à leur président ainsi qu'à la dissolution. Le premier a admirablement compris son rôle d'arbitre impartial entre les partis et de guide suprême de la nation. Grâce à la dissolution et parce qu'elle lui avait été confiée sans entraves, il a pu assurer le respect des principes démocratiques et prendre de véritables mesures de salut public.

6^o Grèce.

La Grèce préparait une révision de son Statut (Constitution de 1864 modifiée en 1911) lorsqu'intervinrent les événements qui renversèrent la Monarchie et établirent la République. La première constitution républicaine votée le 29 septembre 1925 avait été nettement influencée par les principes de rationalisation : elle consacrait la suprématie du pouvoir législatif. Le Chef de l'Etat n'avait d'autres prérogatives que celles qui lui étaient formellement reconnues : au lieu d'être, comme en Angleterre et en France, nominalement titulaire de tous les pouvoirs exécutifs, ceux-ci étaient confiés aux ministres qui en ont en réalité l'exercice, disposition très caractéristique que l'on rencontre également en Tchécoslovaquie. Enfin son droit de dissolution était soumis à une réglementation analogue au système français.

Ce statut ne put être appliqué à cause du coup d'état du général Pangalos, mais, après le renversement de la dictature, une nouvelle constitution, très largement inspirée de la première, fut promulguée en 1927. Les dispositions concernant le droit de dissolution n'ont pas été modifiées :

Article 79 : « Le président de la République peut
« dissoudre la Chambre avant la fin de la législature
« sur décision conforme du Sénat prise selon sa position et à la majorité absolue des suffrages. La

« discussion sur la proposition doit s'achever et la
« décision intervenir au plus tard dans les trois
« jours après qu'elle a été introduite. Ce délai
« écoulé sans effets, la proposition est considérée
« comme rejetée.

« La dissolution ne peut être opérée deux fois
« pour le même motif.

« La Chambre est également dissoute si elle dé-
« cide elle-même sa dissolution à la majorité absolue
« des suffrages.

« Le décret de dissolution est toujours contre-
« signé par le Conseil des Ministres ; il doit spécifier
« en même temps la convocation des électeurs dans
« les quarante-cinq jours et celle de la Chambre
« dans le mois qui suit les élections ».

Le principe est donc semblable à celui de notre constitution de 1875 : la dissolution est soumise au consentement préalable du Sénat. Cette restriction fut justifiée, comme en France, par la nécessité de prévenir des abus et d'appuyer la décision du Chef de l'Etat par l'autorité de la Haute Assemblée. Le président grec étant, comme son collègue français, élu par les deux Chambres, il se trouve vis-à-vis d'elles dans le même état de dépendance, mais sa situation est encore inférieure par suite de dispositions restrictives que nous ne connaissons pas. D'abord le consentement du Sénat doit être donné à la majorité absolue, alors que la loi du 25 février 1875 ne l'exige pas. Ensuite et surtout, si le Sénat

ne donne pas de réponse dans les trois jours, ce silence est considéré comme un refus. On s'explique mal l'intérêt de cette disposition ; il n'y a, en effet, aucune raison pour autoriser le Sénat à rejeter sans motifs la demande du président. Elle est, par contre, susceptible de provoquer des mesures obstructives de la part de l'opposition puisqu'il y a rejet tacite non seulement si la discussion n'a pas été ouverte dans les trois jours, mais si simplement elle n'a pas abouti : c'est la décision qui doit intervenir dans ce délai.

Enfin, contrairement à ce qui se passe en France, la Chambre peut prononcer sa propre dissolution par une décision prise à la majorité absolue.

L'article 79 spécifie que la dissolution ne peut intervenir deux fois pour le même motif. Il faut compléter cette règle de bon sens en disant : le président ne pourrait dissoudre une Chambre alors qu'elle n'a pas encore été réunie, ce qui aboutirait à annuler les élections.

Malgré cette réglementation rigoureuse, la dissolution est intervenue deux fois en Grèce depuis la mise en vigueur de la constitution de 1927.

La première a été la conséquence du retour de Venizelos à la vie politique en juin 1928. La Chambre comprenant une forte proportion de députés royalistes, il n'accepta de prendre le pouvoir qu'en procédant à de nouvelles élections pour demander au peuple une solide majorité républicaine. La loi sur l'organisation du Sénat n'avait pas encore été votée

à cette époque, on n'eut donc pas à s'occuper de son consentement.

La seconde fut également prononcée à l'instigation de Venizelos. Les élections du 23 septembre 1932 avaient amené 96 députés populistes ; c'était pour ce parti un grand succès, en conséquence M. Tsaldaris, son leader, avait été chargé de former le gouvernement. Les libéraux de M. Venizelos, groupe le plus important de la Chambre, lui accordèrent temporairement leur soutien, mais passèrent à l'opposition à la rentrée du mois de janvier 1933. Il s'en suivit une longue crise ministérielle au cours de laquelle M. Tsaldaris, puis M. Caphandaris, essayèrent successivement, mais en vain, de former un cabinet d'union nationale. Le président de la République, M. Zaïmis, fit alors appel à M. Venizelos et celui-ci demanda aussitôt la dissolution : le parti populaire avait, disait-il, à la Chambre, une représentation disproportionnée avec son influence réelle dans le pays et était cause du déséquilibre des partis. Le Président adressa alors au Sénat une demande de dissolution motivée par l'incapacité qu'avait montrée la Chambre dans son état actuel de désigner un gouvernement viable. Comme les libéraux y dominaient très nettement, il accorda sans difficulté son consentement.

On peut considérer comme tout à fait exceptionnel le succès d'une dissolution avec arbitrage du Sénat à moins que celui-ci ne soit simplement un organe à la dévotion du gouvernement. Or, en Grèce, les

3/4 des sénateurs sont élus comme les députés. En 1933, la dissolution a pu réussir à cause de la très grande influence personnelle dont jouit M. Vénizelos dans la politique de son pays. Il ne fait pas figure de dictateur ; il a toujours laissé fonctionner librement le suffrage universel, mais c'est le Chef républicain incontesté à qui on fait appel dans les cas graves. Il était à cette époque chef du groupe le plus nombreux de la Chambre et ses partisans avaient la majorité au Sénat ; aussi une dissolution n'était pratiquement possible qu'avec son consentement et le gouvernement Tsaldaris n'aurait pas pu y recourir, même s'il l'avait voulu, lorsqu'il a été mis en minorité par les libéraux. Cet exemple fait ressortir une fois de plus les inconvénients et surtout l'illogisme de ce système qui ne s'explique que par les craintes injustifiées dont certains constituants français, en 1875, entouraient la dissolution.

7° Lettonie.

Aussitôt après la guerre, la Lettonie fut envahie par les armées rouges, puis par les Allemands sous prétexte de chasser les communistes. Elle put enfin, avec l'aide des alliés, libérer son territoire, mais ce n'est qu'en avril 1920 que fut réunie l'Assemblée Constituante. Elle vota, dès le 1^{er} mai, un statut provisoire qui avait beaucoup d'analogies avec la Constitution esthonienne : le rôle de Chef de l'Etat

était confié au président de l'Assemblée et celle-ci ne pouvait être dissoute.

La constitution définitive du 15 février 1922 a subi une double influence : celle de l'Allemagne avec son Président fort et celle de l'Esthonie qui n'en comportait pas. Le projet de constitution établissait un président de la République élu par le peuple pour cinq ans, mais une importante minorité s'était prononcée pour le maintien de l'organisation provisoire et sa suppression pure et simple. Finalement on parvint à un compromis : il fut conservé mais sa situation a été rendue très faible. Elu par le Séïma, assemblée unique, pour trois ans, comme le Séïma lui-même, son successeur en cas de démission ou de révocation ne serait élu que pour ce qui restait à courir de son mandat. Il semble bien qu'on ait voulu assurer ainsi son étroite dépendance vis-à-vis de l'Assemblée ; cependant, si le président meurt au cours de ses fonctions, son successeur est élu cette fois pour la durée complète du mandat (c'est ce qui s'est produit en 1928).

L'infériorité de sa situation se manifeste principalement par les dispositions qui règlent son droit de dissolution. L'article 50 ne prévoit aucune restriction préalable, et même le décret est exceptionnellement dispensé de contreseing ; mais le président n'a pas le droit de l'exercer directement : il ne peut que provoquer un referendum pour demander au peuple de prononcer la dissolution. C'est le peuple qui en décide, et s'il se prononce pour

l'affirmative, les élections doivent avoir lieu dans les deux mois. Par contre « si plus de la moitié des votants se prononce contre la dissolution, le président est tenu de donner sa démission ».

M. Gordon (1) voit dans ce système un perfectionnement de la dissolution classique. Il est certain que cette autorisation préalable du peuple respecte plus scrupuleusement les droits de la représentation populaire : le corps électoral, source du pouvoir du Parlement, a ainsi seul le droit de le lui retirer, et les députés ne seront soumis à la réélection que si les électeurs leur ont auparavant manifesté leur défiance. Cependant la dissolution perd, par suite de cette restriction, toute sa souplesse et la liberté de l'Exécutif s'en trouve singulièrement diminuée. En supposant qu'il veuille répondre par une dissolution à une mise en minorité, sa décision ne pourra aboutir qu'après les formalités toujours longues que nécessite un referendum. Pendant ce temps, les deux pouvoirs en conflit resteront face à face, le Parlement votant la défiance et le gouvernement refusant d'en tenir compte tant que les résultats du referendum ne seront pas connus.

Les constituants lettons ne semblent pas avoir envisagé le véritable sens parlementaire de la dissolution. Ils l'ont considérée surtout comme une sanction éventuelle contre le Parlement et pour cette raison ils ont voulu la rendre aussi exceptionnelle

(1) *Op. cit.*

que possible : normalement le Séïma gouverne sans contrôle, tel est le principe. On a admis cependant que, dans certains cas particulièrement graves, le Président devait pouvoir demander au peuple s'il ne conviendrait pas de le dissoudre. La manière dont ils l'ont organisée souligne d'ailleurs ce caractère exceptionnel : en l'affranchissant du contreseing ministériel, ils en ont fait une arme essentiellement présidentielle alors que normalement elle doit être avant tout gouvernementale. De plus si la responsabilité du Chef de l'Etat est la contre-partie indispensable de cette prérogative personnelle pour lui permettre de l'exercer librement, ce n'est pas dans le but de lui en rendre l'usage plus facile que l'ont introduit les constituants lettons. Ils ont, au contraire, pensé par là le faire réfléchir avant d'y recourir et surtout empêcher qu'il en abuse. C'était donc à leurs yeux une restriction supplémentaire au droit de dissolution et finalement, organisée de la sorte, elle n'a plus aucune chance de fonctionner.

On peut donc se demander si, malgré l'existence du droit de dissolution dans la constitution lettone, il y a bien régime parlementaire. Les constituants ont voulu, en réalité, établir une dictature de l'Assemblée, ils n'ont pas donné à l'Exécutif le moyen de se défendre contre les empiètements du Législatif. Comme la dissolution reste lettre morte, il y a donc régime conventionnel de fait.

8° Lithuanie.

La Lithuanie fut, elle aussi, envahie successivement par les armées russes et allemandes. Un comité provisoire ou Taryba organisa la résistance et lorsque le territoire eût été libéré avec l'aide du général Niessel, il réunit un conseil national qui s'attribua le pouvoir en attendant la réunion du Sėima constituant.

Elu au mois d'avril 1920, celui-ci vota, le 1^{er} août 1922, une constitution présentant de nombreuses analogies avec celle de la Lettonie : une Assemblée unique et très puissante, le Sėima, nommait le Chef de l'Etat pour une durée égale à celle de son propre mandat (3 ans). Le président était donc, vis-à-vis d'elle, dans un état d'étroite dépendance et de plus il pouvait être destitué par un vote pris à la majorité des 2/3 de l'Assemblée.

Par contre, son droit de dissolution ne subissait aucune entrave ; il n'était pas obligé, comme en Lettonie, de provoquer un referendum mais, disposition curieuse, s'il en faisait usage il était considéré comme démissionnaire de plein droit et la nouvelle Assemblée était obligée de le réélire. L'article 52 s'exprimait ainsi :

« Le président de la République a le droit de
« dissoudre le Sėima ; après la réunion du nouveau
« Sėima, il est procédé à la réélection du président

« de la République. Les élections du nouveau Séïma
« doivent avoir lieu dans les soixante jours au plus
« tard après la dissolution ».

Ainsi les constituants lithuaniens avaient établi un exact contrepois entre la responsabilité du Parlement et celle du Chef de l'Etat devant les électeurs. Ils n'ont pas voulu que le président puisse rester en fonctions dans le cas où la consultation électorale lui donnerait tort, de même que la nouvelle Assemblée doit revenir modifiée suivant la volonté des électeurs. La possibilité de le révoquer par un vote pris à la majorité des $\frac{2}{3}$ des membres de la Diète ne leur a pas paru être une garantie suffisante puisqu'une minorité du $\frac{1}{3}$ pouvait le maintenir au pouvoir malgré l'hostilité de la majorité. Pour éviter qu'il demeure en état de conflit permanent avec l'Assemblée au cas d'échec de la dissolution, ils ont préféré le déclarer démissionnaire de plein droit. Si, au contraire, les élections se montraient en sa faveur, le nouveau Séïma n'avait qu'à le réélire. Cette mesure assurait en même temps la concordance exacte du mandat du président avec celui de la Diète.

Ces dispositions, fondées sur le respect scrupuleux de la volonté des électeurs, étaient d'une logique parfaite. Cette responsabilité absolue donnait, sans aucun doute, une très grande autorité au geste du Président, mais elle rendait également sa situation bien instable et risquait de le faire reculer devant la crainte de n'être pas réélu. Cependant, en sep-

tembre 1922, le président Stulginskis a dissous le Sėima et a été réélu au mois d'octobre suivant par la nouvelle assemblée.

La constitution de 1922 fut abrogée à la suite de deux coups d'Etat et remplacée par l'actuelle constitution du 15 mai 1928.

Le premier, en 1926, institua une dictature de fait, mais sans supprimer officiellement le régime antérieur : le gouvernement ne représentait pas la majorité de l'Assemblée et ne se maintenait que par la volonté du président Smetana. Mais il tolérait l'existence du Sėima.

Le second, en 1927, en prononça purement et simplement la dissolution sans fixer la date des nouvelles élections comme l'exigeait l'article 52. Ce régime se prolongea jusqu'en 1928, à cette époque M. Voldemaras rendit à la Lithuanie un statut régulier.

La nouvelle constitution, charte octroyée, est conçue dans un esprit entièrement différent de celui de l'ancienne ; sans abolir les principes démocratiques qui y étaient contenus, elle consacre désormais un régime de suprématie très marquée de l'Exécutif.

Une des dispositions essentielles du nouveau régime est contenue dans l'article 60 : un vote de défiance ne peut entraîner la chute du Cabinet que s'il a été pris à la majorité des $\frac{3}{5}$ du nombre des membres de la Diète ; le gouvernement peut donc

légalement se maintenir avec l'appui des 2/5 du Parlement. La situation du Chef de l'Etat est, elle aussi, considérablement renforcée : élu par le peuple pour sept ans, il est soustrait à toute responsabilité. Il nomme et révoque les ministres ; l'acte de révocation du Cabinet étant dispensé du contreseing (Art. 49 et 57), il lui sera facile de nommer un ministère de combat. Enfin et surtout son droit de dissolution prend une extension considérable :

Article 53 : « Le président de la République a
« le droit de dissoudre la Diète.

« En l'absence de la Diète ou dans l'intervalle
« des sessions, le président de la République peut
« décréter des lois ayant vigueur jusqu'à leur notification par la Diète.

« En l'absence de la Diète ou dans l'impossibilité
« de convoquer une session extraordinaire, le président de la République exerce les pouvoirs de la Diète prévus par les articles 31-32 et 64 ».

Or, ces articles visent précisément les prérogatives les plus importantes du Parlement : budget, traités internationaux, mise en accusation des ministres.

Enfin l'article 28 autorise le président à ne pas réunir la Diète pendant six mois.

L'ensemble de ces dispositions dépasse très nettement le cadre normal du parlementarisme ; elles établissent, en réalité, un régime présidentiel. Le Chef de l'Etat constitue désormais la force politique

essentielle du pays. La dissolution a été organisée de manière à lui permettre de supprimer, quand il le veut, le contrôle parlementaire, elle ne constitue plus, en ce sens, une mesure démocratique. Il est tout à fait normal qu'on l'ait dégagée de toute entrave : ce qui l'est moins c'est qu'elle puisse être utilisée pour écarter le Séïma durant six mois d'autant plus que, pendant ce temps, le gouvernement acquiert le droit de légiférer même sur les matières les plus importantes, empiétant ainsi sur les prérogatives essentielles de tout Parlement, celles pour lesquelles certains d'entre eux ont lutté pendant des siècles.

La réforme lithuanienne de 1928 est, en réalité, un retour au principe monarchique. Elle a servi de modèle à deux autres pays : la Pologne et l'Esthonie qui sont, depuis peu, entrées dans la même voie.

9° Pologne.

Joseph Pilsudski, organisateur des Légions polonaises pendant la guerre, rentrait à Varsovie le 11 novembre 1918 après s'être échappé de Magdebourg où il était retenu prisonnier. Quelques jours plus tard, le Conseil de Régence lui ayant confié tous les pouvoirs civils et militaires, il promulguait une courte Constitution concentrant entre ses mains toute l'autorité, jusqu'à la réunion d'une Diète Constituante.

Elle fut élue en janvier 1919 et vota, le 20 février,

la « Petite Constitution » qui proclamait Pilsudski président de la République, mais aussitôt ce devoir de reconnaissance accompli, elle limitait très soigneusement ses pouvoirs. Les tendances socialistes du Maréchal ainsi que la façon toute militaire avec laquelle il avait agi jusqu'alors, inquiétaient ses adversaires politiques ; et les partis de droite qui avaient la majorité à la Diète firent tous leurs efforts pour restreindre ses prérogatives et assurer la suprématie du Législatif. Les socialistes, contrairement à leur attitude habituelle, s'efforcèrent, de lui assurer une situation solide et des pouvoirs efficaces. En fin de compte, le Président fut, au même titre que les ministres, déclaré responsable devant l'Assemblée, et celle-ci eut soin de se proclamer souveraine bien que ce soit là une caractéristique de toute Assemblée Constituante. Elle ne pouvait donc être dissoute que par sa propre décision et dans les formes d'une loi constitutionnelle.

La Constitution définitive du 17 mars 1921 établit le Régime parlementaire, cependant elle fut entièrement dirigée, elle aussi, dans le sens de la suprématie de l'Assemblée. Le président de la République y conservait les prérogatives d'un Chef d'Etat parlementaire mais enfermées dans des limites très strictes de façon à l'empêcher éventuellement d'en abuser.

Parmi les nombreux projets de constitution, seul le projet gouvernemental accordait au Président le droit de dissoudre sans restrictions. Le projet

socialiste, au contraire, était un des plus rigoureux : malgré leur sympathie personnelle pour Pilsudski, les hommes de gauche conservaient à l'égard de la dissolution une méfiance instinctive, ils n'accordaient ce droit au Chef de l'Etat que sur avis du président des ministres soutenu par 1/3 des députés ou 500.000 électeurs. Le président de la République n'avait donc aucune initiative et la dissolution gouvernementale était soumise à l'approbation préalable d'un certain nombre de députés ou d'électeurs. Finalement les amendements socialistes furent repoussés et l'accord se fit sur le texte de la Commission de Constitution de la Diète, lequel devint l'article 26 définitif :

« La Diète peut se dissoudre spontanément par
« une décision prise à la majorité des 2/3 des suf-
« frages en présence de la moitié au moins du nombre
« des députés.

« Le président de la République pourra dissoudre
« la Diète avec le consentement des 3/5 du nombre
« des sénateurs fixés par la loi.

« Dans les deux cas, le Sénat est dissous de plein
« droit ».

Les élections doivent avoir lieu dans les quarante jours de la dissolution.

Cet article 26 présente une analogie frappante avec l'article 25 de notre loi constitutionnelle du 25 février 1875, tous deux exigent, en effet, que le président obtienne l'accord du Sénat pour opérer

la dissolution. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'étonner de cette similitude, un membre de la Commission de Constitution avait déclaré en effet que « ne trouvant pas de précédents dans le passé constitutionnel polonais, elle s'inspirera désormais de la Constitution française de 1875 ». Quoi qu'il en soit, ce système présentait les mêmes inconvénients qu'en France : le Chef de l'Etat, élu par les Chambres et irresponsable, ne pouvait pratiquement l'exercer ; quant à la dissolution gouvernementale, elle se heurtait à la nécessité du consentement du Sénat, obstacle qui était rendu beaucoup plus considérable encore : la constitution de 1921 exigeait en effet qu'il soit donné à la majorité des $\frac{3}{5}$ du nombre légal des sénateurs, ce qui constitue une double aggravation puisqu'en France la majorité simple suffit. Comme d'autre part le Sénat, en accordant la dissolution, signait sa propre condamnation, et que les Chambres, étant élues toutes deux au suffrage universel, sont toujours de composition semblable, on voit que la dissolution, déjà bien compromise en France, n'avait plus aucune chance de fonctionner sous le régime de la Constitution polonaise de 1921.

Restait, il est vrai, le droit pour la Diète de se dissoudre elle-même, mais à moins de circonstances extrêmement graves, on peut prévoir qu'il demeurera lettre morte : il suppose de la part de l'Assemblée le goût du suicide et, de toutes façons, ne peut remplacer la dissolution entre les mains du gouver-

nement comme sanction de la séparation des pouvoirs.

Pourtant un exécutif indépendant et fort aurait été très nécessaire en Pologne où les partis sont tout particulièrement morcelés et indisciplinés. Parmi les 14 groupes de la Diète de 1921, certains avaient des attaches à Moscou, d'autres à Berlin, d'autres à Vienne dont ils dépendaient encore bien peu de temps auparavant ; ces ennemis de la veille se retrouvaient dans la même enceinte et, malgré la communauté du sentiment national, quelque chose restait de leurs origines différentes. A côté des blocs de droite et de gauche, d'importance à peu près égale, se trouvaient les représentants de minorités nationales sans programme défini et qui déplaçaient la majorité selon leur intérêt du moment. Comme le disait à l'époque un homme politique « chaque « parti était assez fort pour saboter l'œuvre des autres « mais incapable de faire lui-même œuvre constructive ». Un élément psychologique venait ajouter à cette confusion : les Polonais avaient pris en captivité l'habitude de la politique de conspiration ; il est certain qu'ils eurent du mal à s'en défaire et les intrigues de couloirs, beaucoup plus que les débats à la tribune, décidaient du sort des ministères.

La Pologne en arrivait ainsi peu à peu à un état d'anarchie politique analogue à celui qui, au XVIII^e siècle, lui avait coûté l'indépendance ; le gouvernement soigneusement enchaîné ne pouvait ni y

remédier ni passer outre. Le Maréchal, dont le tempérament énergique et l'habitude du commandement s'accommodaient mal de cette situation, avait donné sa démission de président de la République après les élections de 1922 ; mais, devant la gravité des événements, il reparut sur la scène politique en entrant à Varsovie à la tête de ses troupes les 11 et 12 mai 1926. Il aurait pu en profiter pour chasser le Parlement et établir la dictature, mais il préféra légaliser immédiatement son coup de force, se contentant de mettre au pouvoir un gouvernement Bartel, tout dévoué à ses ordres, dans lequel il ne prit que le ministère de la Guerre. Toutefois, ce coup d'Etat eut été sans lendemain si le gouvernement était resté impuissant comme par le passé ; aussi, le Maréchal fit-il voter, le 2 août 1926, une loi modificative de la Constitution consacrant un très sérieux renforcement de l'Exécutif.

Désormais, les droits du Parlement sont limités en matière de législation et de budget, mais surtout le droit de dissolution est libéré de ses entraves.

D'après le nouvel article 26, le président peut, sur proposition du Conseil des Ministres, prononcer par voie de message motivé, la dissolution de la Diète et du Sénat, sans pouvoir cependant s'autoriser plus d'une fois du même motif. Les élections doivent avoir lieu dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la dissolution — « leur date est fixée, ajoute le texte, soit par le président dans le message de dissolution,

soit par un vote de la Diète ou du Sénat ». Ce dernier membre de phrase comporte une erreur manifeste : c'est une survivance du droit d'auto-dissolution qui appartenait à la Diète sous le régime de 1921, mais cette disposition a disparu du nouveau texte, la dissolution n'appartient plus par conséquent qu'au pouvoir exécutif. On a voulu sans doute éviter que la Diète ne profite d'un moment favorable pour se faire plébisciter par les électeurs.

C'est une première différence avec le texte primitif mais la plus importante est, sans aucun doute, la suppression du consentement préalable du Sénat et des formalités compliquées qui l'entouraient. L'Exécutif retrouve ainsi le libre usage du droit de dissolution, la restriction tenant au motif n'étant, comme nous l'avons vu, que la consécration d'un principe de logique. Cependant l'initiative n'en appartient plus qu'au gouvernement, le Chef de l'Etat ne pourrait pas nommer un ministère de combat. Enfin, le délai pour les élections a été porté de quarante à quatre-vingt-dix jours, ce qui augmente assez sensiblement la latitude de l'Exécutif.

Le principe de la suprématie de l'Assemblée avait ainsi disparu pour faire place à un parlementarisme rationalisé certes, mais conforme au modèle anglais. Malheureusement ces réformes n'avaient fait disparaître ni les divisions ni les rivalités au sein du Parlement. Un « bloc gouvernemental » s'était formé dont le programme consistait essentiellement à soutenir la politique de Pilsudski, mais il était loin

d'avoir la majorité et le Maréchal qui dirigeait en fait à lui seul la politique, tout en restant simplement ministre de la guerre, supportait mal d'avoir à se préoccuper ainsi d'une majorité et à négocier avec des partis. Il demanda donc à une commission d'étudier un nouveau projet de réforme constitutionnelle dans le but de renforcer encore les pouvoirs du gouvernement.

Ce projet, dit du bloc gouvernemental, fut adopté définitivement par la commission le 28 juin 1928. Il accordait constitutionnellement au Chef de l'Etat un rôle indépendant et personnel et consacrait définitivement la déchéance de la Diète ; il n'avait donc aucune chance d'être adopté par elle puisque le bloc n'y disposait que de 136 voix sur 444 et qu'une majorité des 2/3 était requise pour le vote d'une loi constitutionnelle. Le Maréchal, exerçant en fait une autorité dictatoriale, aurait pu la faire promulguer par décret ; mais, fidèle à sa ligne de conduite, il voulut opérer son coup d'Etat dans les formes légales. Au mois d'octobre 1930, il fit donc démissionner le cabinet Bartel dans lequel il se trouvait comme ministre de la guerre, puis il prit la Présidence du Conseil et, en vue d'obtenir la majorité nécessaire à la révision, il fit prononcer la dissolution par le président de la République. Pour être plus certain du résultat, il fit ensuite emprisonner les chefs de l'opposition et supprimer les listes adverses dans les circonscriptions les moins sûres.

Malgré ces précautions, le Bloc n'obtint que 247 sièges, le quorum exigé n'était donc pas atteint ; on était bien certain cependant que le projet serait voté d'une manière ou d'une autre. Il le fut en effet par la Diète le 15 janvier 1934 : les députés de l'opposition s'étant tous retirés par protestation, le vote eut lieu en leur absence. Il reste à obtenir l'adhésion du Sénat, mais on peut d'ores et déjà considérer le nouveau statut comme définitif.

Indépendamment des manœuvres troubles qui l'ont accompagnée, cette dissolution s'est présentée d'une manière assez curieuse qui s'explique par la situation fausse dans laquelle se trouve la Pologne : il y a parlementarisme de droit et dictature de fait. Le gouvernement Bartel a démissionné à l'instigation du Maréchal sans aucune raison apparente ; il pensait qu'il n'obtiendrait pas la majorité pour son projet constitutionnel, mais il n'avait pas été mis en minorité, de sorte que le Cabinet Pilsudski constituait en fait une combinaison antimajoritaire appuyée uniquement sur le Bloc. D'ailleurs, le vote de cette loi n'a été qu'une série de coups de force pour faire sortir, d'un corps électoral composé en très grande partie de paysans sans culture, la majorité que désirait le Maréchal. Ne l'ayant pas obtenue, il a passé outre, mais les apparences étaient sauvées.

Le nouveau statut polonais est sans aucun doute inspiré par la réforme lithuanienne de 1928. Il abandonne le parlementarisme véritable pour con-

sacrer un régime présidentiel dans lequel le Parlement n'a plus qu'un droit de contrôle réduit.

Le Chef de l'Etat est désormais choisi par le peuple entre deux candidats dont l'un est présenté par la Diète et l'autre par le Gouvernement. Il contrôle et oriente la législation et possède un droit de veto très étendu : il peut renvoyer à la Diète un projet de loi que celle-ci a accepté et, si elle l'adopte à nouveau avec un quorum des 3/5, prononcer sa dissolution : la loi en question sera soumise au vote de la nouvelle assemblée dont la décision sera définitive. Il possède en outre, sans aucune restriction, le droit de dissoudre la Diète et le Sénat.

Le président Polonais acquiert ainsi la situation d'un monarque constitutionnel et, par un curieux renversement des positions, ce sont maintenant les socialistes qui défendent le parlementarisme pur et les partis de droite qui sont le meilleur soutien du Maréchal.

10° Roumanie.

Le statut fondamental de la Roumanie est la Constitution de 1866 ; c'était, à l'époque, une des plus libérales, et la loi du 1^{er} mars 1923 n'a fait qu'en réviser quelques points.

Rien n'a été changé aux dispositions concernant la dissolution. L'article 90 nouveau reproduit les termes de l'ancien article 95 : « Le Roi a le droit

« de dissoudre les deux Chambres à la fois ou l'une
« d'elles seulement.

« Le décret de dissolution doit prévoir la convo-
« cation des électeurs dans un délai de deux mois
« et les Chambres dans un délai de trois mois ».

Il n'y a par conséquent aucune restriction. La large latitude laissée au souverain pour la réunion des collèges électoraux et de la nouvelle Assemblée indique très nettement que la dissolution a été conçue comme un moyen d'écarter temporairement le contrôle des Chambres. Ce caractère peu évolué par rapport aux autres chartes de l'après-guerre peut surprendre ; il s'explique parfaitement étant donné l'absence non seulement de culture politique, mais même de culture tout court des paysans roumains. Lorsque, en 1918, on voulut leur octroyer le suffrage universel, il fallut prévoir que chaque parti imprimerait sur son bulletin un signe distinctif à l'usage des illettrés et le succès écrasant du parti agrarien a été dû, dit-on, non seulement à son programme, mais aussi au fait qu'il avait su choisir le meilleur emblème : une faucille. Les mœurs électorales sont déplorables, toutes les pressions et toutes les manœuvres sont possibles : le parti au pouvoir au moment des élections emporte automatiquement 80 p. 100 des sièges.

En présence d'une telle apathie de la masse, il est normal que le Roi joue, dans la direction des affaires, un rôle personnel. Ordinairement, lorsque le parti qui est au gouvernement est obligé de se

retirer ou s'avère incapable, le Roi désigne son successeur dans le groupe paraissant le mieux préparé à ce rôle ; il le charge de former un ministère puis lui accorde la dissolution afin qu'il puisse se constituer une majorité. Ce sont des procédés auxquels nous ne sommes pas habitués mais ils sont tout à fait compréhensibles, étant donné le degré d'évolution de ce pays ; on admettrait même fort bien que le Roi dissolve une seconde fois pour le même motif s'il jugeait que la première consultation électorale a donné un résultat contraire au bien de son peuple. C'est ainsi que le premier Parlement élu après l'introduction du suffrage universel se montra si incohérent qu'il fallut bientôt le dissoudre. Le Roi avait appelé au pouvoir le général Averesco et, aux élections de mai 1920, son parti remporta les 2/3 des sièges. Le général ayant dû démissionner en novembre 1921, fut remplacé par un ministère libéral minoritaire qui prononça aussitôt la dissolution et obtint aux élections suivantes la même majorité. Il gouverna ainsi jusqu'à la fin de la législature, ce qui lui permit de conserver le pouvoir malgré les protestations de l'opposition, mais la mort de son chef, Jean Bratiano en juillet 1927, l'obligea à la retraite.

Le retour du roi Carol (8 juin 1930) a paru marquer le début d'une ère de parlementarisme plus rigoureux. Il a d'abord cherché, semble-t-il, à assurer la sincérité des élections et à dégager la volonté

véritable du pays. Malheureusement la pratique des gouvernements de combat n'a pas tardé à renaître. C'est ainsi que la crise ouverte en avril 1930 par la démission du cabinet Mironesco s'est terminée par un acte de volonté royale : le Souverain avait d'abord fait appeler M. Titulesco, ministre à Londres, pour former un cabinet national et faire face à une crise budgétaire extrêmement grave, mais M. Titulesco ne crut pas devoir accepter parce que le Roi lui imposait un ministre de l'intérieur, M. Argetoianu, tout dévoué au Palais. Finalement ce fut M. Jorga, chef d'un des plus petits partis et homme de second plan, qui fut appelé à former le ministère. Il dut avoir recours aussitôt à la dissolution. En juin 1932, un cabinet Vaïdo-Vaïvode fut nommé dans les mêmes conditions.

Le roi Carol se défend de vouloir établir un régime de pouvoir personnel, c'est donc que son attitude lui est imposée par les circonstances. Il faut espérer toutefois que chacune de ces fréquentes dissolutions est l'occasion, pour les dirigeants roumains, d'introduire dans leur pays l'habitude de mœurs parlementaires plus saines.

11° Tchécoslovaquie.

Le président Mazaryk a joué dans l'indépendance de la Tchécoslovaquie, un rôle analogue à celui de Washington pour les Etats-Unis, et la constitution elle-même a été nettement marquée par son

influence. L'Assemblée provisoire réunie en 1918 l'élut aussitôt à l'unanimité comme président et vota ensuite un statut (Loi du 28 octobre 1918) qui devait être la base de l'organisation définitive : il confiait le pouvoir législatif à une Assemblée et le pouvoir exécutif conjointement à un président de la République et au gouvernement, avec cette particularité que leurs prérogatives étaient soigneusement différenciées au lieu d'être placées indistinctement sur la tête du Chef de l'Etat.

Les élections à l'Assemblée constituante eurent lieu au mois de juin 1919 et la constitution définitive fut votée le 29 février 1920. Elle voulut à la fois établir un Exécutif fort et consacrer une rationalisation très poussée.

La situation faite au Chef de l'Etat tient essentiellement à la confiance unanime dont jouissait Mazaryk ; on sentait aussi la nécessité de donner au jeune Etat un chef incarnant le sentiment national, et capable de le guider à ses débuts. D'ailleurs les socialistes eurent le grand mérite de ne pas chercher à faire une constitution radicale, et l'institution d'un président muni des prérogatives essentielles ne fut discutée par personne.

L'influence de la rationalisation est cependant très nette, elle se manifeste principalement par les dispositions caractéristiques de l'article 64 : « Tous
« les pouvoirs gouvernementaux et exécutifs appar-
« tiennent au gouvernement s'ils ne sont pas dès
« maintenant ou dans l'avenir réservés au président

« de la République ». C'est la consécration de l'état de fait existant en Angleterre et en France, mais dans ces pays tous les pouvoirs exécutifs sont exercés par les ministres, alors qu'ils avaient été confiés sans exception au Chef de l'Etat. En Tchécoslovaquie, au contraire, la plus grande partie de ces pouvoirs fut remise au gouvernement, mais certains d'entre eux ont été expressément réservés au président : parmi ceux-ci figure la dissolution.

§ 31 : « Le président de la République a le droit
« de dissoudre les Chambres ; il ne peut user de
« ce droit dans les six derniers mois de son minis-
« tère. Après l'expiration du mandat de la Chambre
« ou la dissolution de l'une ou de l'autre Chambre,
« il doit être procédé à des élections dans les soixante
« jours ».

Les constituants tchécoslovaques ont voulu faire de leur Chef d'Etat un homme au-dessus des partis et le guide suprême de la politique. Pour cela il était nécessaire de lui confier en mains propres, et sans restriction, le droit de dissoudre les Chambres. De fait celui-ci ne subit aucune entrave excepté pendant les six derniers mois du mandat présidentiel, période pendant laquelle il ne peut plus être exercé. On a voulu empêcher par là que le président élu par les deux Chambres ne puisse tenter, au moment de sa réélection, de modifier à son profit la composition de son collège électoral.

M. Vernet, dans son ouvrage sur la Tchécoslo-

vaquie (1) en donne une autre explication. D'après lui, cette disposition a pour but d'éviter les troubles que pourraient occasionner dans le pays deux élections très rapprochées, celle du président survenant peu après les élections générales consécutives à la dissolution. D'ailleurs, dit M. Vernet, s'il s'élève à ce moment un conflit entre les deux pouvoirs, il ne tardera pas à recevoir sa solution : ou bien le nouveau président se rangera à l'avis de l'Assemblée, ou bien il adoptera la même attitude que son prédécesseur et dans ce cas il pourra, lui, faire usage de la dissolution. Malheureusement, il y a tout lieu de penser que si ce cas se présente, le point de vue de l'Assemblée triomphera certainement, le nouvel élu se trouvant tout naturellement porté à adopter la manière de voir de la majorité dont il sort. En outre, si le conflit est réellement grave, tout porte à croire que l'Assemblée choisira un candidat sans personnalité ou qui lui soit tout dévoué, de façon à être sûre qu'il ne reprendra pas la querelle. Il y a évidemment fort peu de chances pour qu'un conflit de ce genre s'élève précisément dans les six derniers mois d'un mandat qui dure sept ans ; cependant si cela se produisait, l'absence de dissolution pourrait présenter des inconvénients graves : elle empêcherait le Chef de l'Etat d'exercer son contrôle sur les décisions de l'Assemblée et risquerait d'amener à la Présidence un homme disposé à laisser pres-

(1) Thèse, Genève, 1922.

crir l'exercice des pouvoirs qui y sont attachés, autant de résultats contraires aux volontés des constituants.

Ceux-ci ont fait confiance à leur président dans une large mesure ; il est regrettable qu'ils n'aient pas été jusqu'au bout dans cette voie ; une restriction de ce genre est indigne d'un homme tel que le Président Mazaryk.

Le décret de dissolution, dit le § 68, doit être contresigné, comme tous les actes du Chef de l'Etat, par un ministre qui sera probablement le Chancelier.

A ce sujet, la question de savoir si la nomination d'un ministère de combat serait constitutionnelle a fait l'objet de vives discussions dans la doctrine. Il faut répondre par l'affirmative : tout d'abord la dissolution a été rangée par le § 31 parmi les attributions proprement présidentielles. M. Gordon (1) estime que cet argument n'est pas décisif parce que, en Angleterre comme en France, toutes les attributions exécutives du Chef de l'Etat sont en fait exercées par les ministres ; mais nous avons vu que la constitution tchécoslovaque, sous l'influence de principes de rationalisation, a tenu à distinguer nettement ces deux catégories, et la dissolution a été expressément confiée par elle au Chef de l'Etat ; cela n'empêche pas d'ailleurs qu'elle puisse fonctionner comme arme gouvernementale.

(1) *Op. cit.*

Il existe, en outre, une seconde catégorie d'arguments qui ne permet pas d'en douter : la procédure du vote de défiance a été très soigneusement réglementée.

§ 75 : « Les ordres du jour de défiance ne peuvent « être votés qu'en présence de la majorité absolue « des députés et à la majorité absolue des voix « au scrutin uninominal ».

§ 76 : « L'ordre du jour de défiance doit être posé et signé par 100 députés au moins... ». On doit donc en déduire que, comme en Allemagne, tant que ce vote de défiance n'est pas intervenu, le gouvernement a le droit de se maintenir au pouvoir, mais que, mis en minorité, il ne pourrait plus exercer la dissolution. C'est le Chancelier démissionnaire qui contresigne la nomination de son successeur, il pourrait donc, en théorie, refuser de laisser nommer un ministère de lutte.

Si le Chef de l'Etat peut pratiquement dissoudre sans restriction, il ne faut pas en déduire que l'Exécutif reste sans contrôle. D'abord les élections doivent intervenir dans les soixante jours (mais aucun délai n'a été fixé pour la réunion de la nouvelle Chambre). Ensuite la dissolution du Parlement entraîne automatiquement réunion du « Comité parlementaire » (§ 54) dont le rôle est double :

1^o Prendre les mesures urgentes, et au besoin légiférer en l'absence de la Chambre ;

2^o Exercer le contrôle du gouvernement.

Cette institution a une origine historique : elle a

pour but d'éviter le retour des abus commis en Autriche-Hongrie à la faveur de l'article 14 de la Constitution de 1867. Cet article autorisait l'Empereur à édicter par ordonnance, dans l'intervalle des sessions du Reichsrath, les mesures qui, suivant la constitution, exigeaient le concours du Parlement ; à condition qu'elles ne créent pas de charges publiques nouvelles et ne modifient pas la constitution. Ces ordonnances avaient force de loi jusqu'à ratification par le Reichsrath, mais comme l'Empereur avait par ailleurs le droit de l'ajourner indéfiniment, tous les abus étaient possibles et beaucoup furent en effet commis. Le Comité parlementaire a pour mission d'en éviter le retour. Il assure un contrôle permanent de l'Exécutif dans l'intervalle des sessions et, en cas de dissolution, permet au gouvernement de prendre immédiatement les mesures urgentes qui nécessiteraient le concours du Législatif. Sa compétence est générale, excepté en ce qui concerne l'élection du président, la modification de la constitution et la déclaration de guerre.

La Constitution Tchécoslovaque a également prévu le sort, devant une des Chambres, de projets de lois votées par l'autre qui a été dissoute depuis lors. Le § 45 déclare que le premier vote est acquis et par conséquent la loi sera définitive si elle est adoptée par la seconde Chambre. Enfin, le § 31, al. 3 décide que la dissolution du Sénat ne l'atteint pas en qualité de Haute-Cour de Justice :

« La dissolution du Sénat n'arrête pas la procédure

« criminelle ouverte devant le Sénat selon les § 67
« et 79 ».

Si par conséquent une action contre le président de la République ou un ministre était engagée devant lui au moment de la dissolution, il continuerait à siéger en qualité de Tribunal jusqu'à la réunion du nouveau Sénat.

M. Burdeau (1) a classé la Tchécoslovaquie, ainsi d'ailleurs que la Finlande, parmi les pays ayant établi un parlementarisme classique, c'est-à-dire ayant donné à leur Exécutif la situation qui doit être la sienne. Elle est un exemple rare de logique et de modération : les prérogatives du Législatif y sont maintenues intactes, mais le gouvernement ne lui est pas subordonné. C'est en principe le ministère qui exerce les pouvoirs de l'Exécutif et le président de la République a surtout un rôle d'influence. Il possède, lui aussi cependant, les pouvoirs nécessaires pour intervenir en cas de besoin, car un jeune Etat ne doit pas se confier aveuglément à une Assemblée sans contrôle. La dissolution présidentielle doit lui permettre de donner la parole au peuple s'il estime que le Parlement agit contrairement à la volonté et à l'intérêt du pays. Il n'a pas eu jusqu'à présent à en faire usage : les deux dissolutions opérées en 1925 et 1929 ont été gouvernementales et conformes aux meilleurs principes du parlementarisme anglais.

(1) *Le Régime parlementaire dans les constitutions d'après-guerre.*

Le premier Parlement élu en avril 1920 était dirigé par une coalition des sociaux-démocrates, des catholiques et des agrariens, dans laquelle les socialistes étaient le groupe le plus nombreux. Il fut dissous le 16 novembre 1925, six mois avant l'expiration normale de son mandat, sans que le gouvernement Svahla ait été mis en minorité. Les élections étaient demandées par presque tous les partis, mais surtout par la coalition gouvernementale qui comptait en revenir renforcée et plus unie. Un conflit s'était élevé en effet entre les agrariens et les sociaux-démocrates, car ces derniers refusaient de voter une loi demandée par les agrariens pour organiser un régime de protection douanière pour les produits du sol. Ils demandaient, par contre, le vote d'une loi établissant les Assurances sociales en faveur des personnes travaillant à domicile, loi qui faisait partie de leur programme électoral. Le 13 juin 1925, le Comité exécutif du parti social-démocrate adopta une résolution demandant « que par son bulletin de « vote aux élections législatives, le peuple fut appelé « à se prononcer tant sur le conflit né à propos des « droits d'entrée que sur la question de la participa- « tion de la classe ouvrière au gouvernement et sur « les problèmes qui doivent servir de base à la poli- « tique du gouvernement ». On réclamait donc la dissolution comme un moyen d'obtenir l'avis du corps électoral sur les questions en litige et sur l'orientation à donner, dans l'avenir, à la politique ; elle était envisagée comme un véritable referendum.

Le différend sembla toutefois s'apaiser et on put croire que le Parlement pourrait atteindre la fin de ses pouvoirs. Mais un nouvel orage éclata, provoqué par le départ du Nonce apostolique, et la lettre de protestation qu'il adressa au gouvernement, parce que celui-ci avait assisté aux fêtes de Jean Huss. Le parti socialiste en profita pour remettre en question la séparation de l'Eglise et de l'Etat et se trouva sur ce point en désaccord avec tous les autres groupes de la coalition. Cette fois le recours aux élections devenait indispensable et la dissolution dut être prononcée aussitôt la rentrée, le 15 novembre 1925.

C'était une dissolution gouvernementale et majoritaire provoquée par la coalition elle-même qui, usée et divisée par le pouvoir, sentait le besoin de se regrouper. Elle désirait en outre connaître l'opinion du pays sur les principaux problèmes que posait la politique intérieure. La réponse fut nette : les socialistes perdirent 25 p. 100 des voix qu'ils avaient obtenues aux élections de 1920 et le parti social-démocrate passa du premier au quatrième rang, alors que les agrariens prenaient la première place suivis par les catholiques.

La nouvelle coalition composée des agrariens, des catholiques et de quelques petits groupes, ne comptait que 7 voix de majorité (157 sur 300). Etant donné la discipline des partis, c'était cependant une assise suffisante pour le gouvernement qui garda le pouvoir pendant quatre ans, mais il fut

amené à prononcer la dissolution à la fin de septembre 1929, alors que le Parlement avait encore deux ans à vivre. Cette mesure fut motivée d'abord par un mouvement très net de l'opinion publique en faveur des socialistes : des élections aux conseils provinciaux faites en 1928 avaient enregistré une défaite sensible des partis de la coalition. D'autre part, celle-ci se trouvait, à cette époque, divisée de nouveau par un conflit latent entre agrariens et catholiques. L'occasion de la rupture fut le départ de M. Svehla, président du conseil, obligé de donner sa démission pour cause de maladie. Un remaniement partiel du ministère était nécessaire mais l'entente fut impossible entre les partis gouvernementaux ; ils décidèrent, d'un commun accord, de recourir immédiatement aux élections sans attendre une crise gouvernementale qui aurait difficilement trouvé une solution. La poussée socialiste se faisant de plus en plus forte, ils sentaient également la nécessité d'en avancer la date afin d'éviter un échec plus net encore.

Cette seconde dissolution est particulièrement intéressante parce qu'elle fut provoquée par la réunion des causes les plus typiques qui d'habitude amènent le gouvernement à la prononcer :

1^o Elle a constitué avant tout une tentative pour regrouper la coalition usée et divisée par quatre ans de pouvoir en commun. Sa rupture définitive aurait sans doute placé le pays dans un état de crise

gouvernementale chronique. Il est rare, en effet, qu'on puisse, dans ces conditions, reconstituer une majorité viable ; on ne peut qu'établir des combinaisons de fortune sans stabilité et sans dynamisme politique. Il est donc bien préférable de provoquer immédiatement les élections, même si l'opposition doit en revenir victorieuse. On obtiendra du moins une Assemblée jeune et un gouvernement vigoureux. C'est pour cette raison que les Parlements anglais avant 1911 n'allaient jamais jusqu'au bout de leur mandat ; ce sont les mêmes circonstances qui ont amené Baldwin à prononcer la dissolution en mai 1929 alors qu'il jouissait cependant d'une majorité écrasante.

2° Elle eut également pour but de remédier à un désaccord de jour en jour plus marqué entre le pays et le Parlement. Les élections de 1925 avaient amené au pouvoir les agrariens et les catholiques aux dépens des socialistes. Or ceux-ci venaient de remporter un succès considérable aux élections provinciales de 1928 et leurs progrès ne semblaient pas en voie de régression, au contraire. Il était donc évident que l'Assemblée ne représentait plus la physionomie véritable du corps électoral. Dans ces conditions, les gouvernants ont le devoir de conscience de lui rendre la parole.

3° Elle a constitué enfin une habile manœuvre politique de la part de la coalition. Tenter de se maintenir au pouvoir dans d'aussi mauvaises conditions, alors que les socialistes, bénéficiant de leur

situation d'opposants, avaient pris une avance considérable, n'aurait abouti qu'à rendre son échec plus écrasant. Le meilleur moyen d'arrêter les socialistes dans leur marche ascendante était sans aucun doute de leur abandonner le pouvoir en attendant d'avoir reconquis la faveur populaire.

L'étude de la Constitution tchécoslovaque nous a montré, de la part de ses auteurs, un sens très aigu des nécessités politiques. La manière dont elle a été appliquée prouve, en outre, que les gouvernants de ce pays ont au plus haut point l'esprit parlementaire. L'exemple anglais y a été mieux que partout, compris, assimilé, mis en pratique, et c'est là le plus bel éloge que l'on puisse décerner à cette jeune République.

12° Yougoslavie.

La première constitution du royaume des Serbes-Croates-Slovènes, dite Constitution de Vidovdan, fut votée le 28 juin 1921. Elle déclarait établir une monarchie constitutionnelle et parlementaire. Cependant une discussion s'est élevée parmi les auteurs de Droit Public sur le sens à donner au mot « Parlementaire » ; d'après certains, il signifiait seulement que le Roi ne peut exercer seul le pouvoir législatif. Cette interprétation est inacceptable ; la constitution de 1921 a certainement voulu établir un véritable régime parlementaire, mais le seul fait qu'on ait pu donner à ce mot une semblable signifi-

cation indique la différence qui sépare ces pays de l'Europe centrale et orientale de nos démocraties d'occident.

En ce qui concerne la dissolution notamment, nous trouvons une réglementation analogue à celle de la constitution roumaine, mais plus large encore. L'article 52, dernier alinéa, dispose en effet : « le Roi
« a le droit de dissoudre l'Assemblée nationale,
« mais le décret de dissolution doit ordonner de
« nouvelles élections dans le délai maximum de
« trois mois et fixer la réunion de la nouvelle Assem-
« blée dans le délai maximum de quatre mois à
« compter du prononcé de la dissolution.

« Le décret de dissolution est contresigné par tous les ministres ».

La constitution roumaine fixe deux mois pour la convocation des collèges électoraux et trois mois pour la réunion du nouveau Parlement ; la preuve est donc ici plus nette encore que la dissolution a été envisagée comme moyen d'écarter temporairement le contrôle de la représentation nationale. Le Roi est appelé, dans ces pays, à jouer un rôle actif et à prendre au besoin la direction des affaires politiques ; il doit en particulier pouvoir disperser un Parlement incapable ou indiscipliné. La dissolution doit être essentiellement une arme personnelle entre ses mains, et d'ailleurs les dispositions de l'article 59 viennent le confirmer d'une façon très précise : « Si le Roi,
« dit ce texte, s'absente pour un temps du territoire,

« ou en cas de maladie, il devra être remplacé de
« droit par l'héritier présomptif ou, si celui-ci est
« mineur, par le conseil des ministres ». Mais, dans
« ce dernier cas, il est formellement interdit au
« Cabinet de dissoudre l'Assemblée en dehors de
« la présence du Roi ou de son héritier ». Rien ne
prouve mieux que la dissolution a été considérée
comme une prérogative propre à la couronne.
Et de même nous pouvons conclure avec M. Gor-
don (1) : « Dans une monarchie parlementaire évo-
« luée comme la Grande-Bretagne ou la Belgique
« par exemple, le prince ne peut guère se servir
« de cette arme parce que, traditionnellement, il
« ne peut nommer un autre gouvernement si ce
« n'est un gouvernement majoritaire. Dans les
« pays qui, comme la Yougoslavie d'avant 1929,
« n'en sont qu'au début de leur évolution, le
« Roi possède par contre assez d'autorité pour
« désigner au besoin un gouvernement de lutte
« et procéder sans son consentement à la disso-
« lution ».

L'éducation politique du pays était même si rudi-
mentaire que le Roi, malgré sa sympathie person-
nelle pour le régime parlementaire, s'est vu obligé
d'abroger la Constitution de 1921 et d'y substituer
une monarchie absolue. Par la loi du 6 janvier 1929,
il a dissous la Chambre sans fixer la date des nou-
velles élections, comme l'exigeait l'article 52, et a

(1) *Op. cit.*

promulgué une charte de 21 articles réunissant entre ses mains tous les pouvoirs.

Le Roi avait déclaré qu'il ne prenait cette décision que contre son gré et qu'il reviendrait aussitôt que possible au régime parlementaire. Il a tenu sa promesse, et le 3 septembre 1931, il a promulgué une nouvelle Charte, rétablissant la représentation nationale. Toutefois elle réserve au monarque des pouvoirs beaucoup plus considérables que sous le régime de 1921 : c'est lui qui nomme et révoque les ministres, il peut prendre toutes les mesures exceptionnelles que nécessite l'ordre public. En ce qui concerne la dissolution on ne retrouve plus trace des dispositions de l'ancien article 52. Il ne faut cependant pas en conclure que ce droit a disparu, ce serait bien peu en accord avec l'esprit de cette nouvelle constitution ; d'ailleurs l'article 40 nouveau reproduit l'ancien article 59 en ce qui concerne l'exercice de la dissolution en dehors de la présence du Roi ou de son héritier. La seule conclusion possible est donc que l'omission a été volontaire et que, par conséquent, le Roi peut en disposer sans aucune restriction et sans être tenu de convoquer une nouvelle assemblée dans un délai fixé : c'est, en réalité, un régime de monarchie constitutionnelle, mais non plus parlementaire.

CHAPITRE II

DISSOLUTION PAR VOTATION POPULAIRE

Les Constitutions parlementaires classiques ne connaissaient qu'une seule forme de dissolution : celle qui résulte d'un décret du Chef de l'Etat ; mais dans certaines Chartes nouvelles, le Parlement peut être également dissous à la suite d'un referendum populaire.

Les procédés de démocratie directe existaient déjà dans certains pays comme les Etats-Unis et la Suisse où ils permettent au peuple de collaborer dans une certaine mesure à l'œuvre législative ; mais par leur combinaison avec le parlementarisme, ils ont acquis, en outre, une signification très différente : ils permettent au corps électoral de contrôler directement les organes du gouvernement et de provoquer au besoin leur responsabilité politique. Les électeurs sont appelés à décider d'abord s'ils veulent que la dissolution soit ou non prononcée avant de procéder aux élections proprement dites. Cela se produit dans quatre cas :

1^o Le Chef de l'Etat ne possède pas directement le droit de dissolution. Il ne peut que demander au peuple par un referendum de la prononcer. C'est la disposition contenue dans l'article 50 de la Cons-

titution lettone que nous avons examinée, nous n'y reviendrons pas.

2° Nous avons rencontré un second cas dans l'article 32 de la Constitution esthonienne de 1921 : le rejet par l'Assemblée d'une loi adoptée par referendum populaire ou réciproquement, suppose entre la Diète et les électeurs un conflit grave qui entraîne de plein droit dissolution du Parlement.

Les deux derniers cas méritent par contre quelque développement :

3° L'Assemblée ayant demandé au peuple qui a refusé de la prononcer, la révocation du Président, elle est alors automatiquement dissoute. Ce sont les dispositions de l'article 43 de la Constitution de Weimar, 60 de la nouvelle Constitution autrichienne de 1929 et 82 de la Constitution républicaine espagnole. Elle intervient ici comme sanction de l'arbitrage du corps électoral dans un conflit survenu entre le Chef de l'Etat et l'Assemblée.

4° Certains pays ne possédant pas de Chef d'Etat ont remis le droit de dissolution entre les mains du peuple lui-même pour éviter que le Parlement reste sans contrôle pendant la durée de la législature. Les électeurs ont donc ici à prendre eux-mêmes l'initiative de réclamer la dissolution.

1^o Dissolution par referendum comme sanction
d'un conflit entre l'exécutif et le législatif.

Outre la dissolution par décision de l'Exécutif, le projet de Hugo Preuss contenait, dans son article 67, un cas de dissolution par referendum : le Reichstag pouvait, par un vote des 2/3 de ses membres, demander au peuple la destitution du président ; mais, en cas de vote contraire des électeurs, il se trouvait dissous de plein droit. Cette disposition fut admise sans discussion par la commission de constitution et devint l'article 43 définitif :

« Le président est élu pour sept ans, il est rééligible.

« Avant l'expiration de ce délai, le président
« d'Empire peut être révoqué sur la demande du
« Reichstag par une votation populaire. Cette décision entraîne empêchement pour le président
« d'Empire de continuer l'exercice de ses fonctions;
« le refus de révocation par la votation populaire
« équivaut à une nouvelle élection et a pour conséquence la dissolution du Reichstag ».

Preuss avait estimé nécessaire, en contre-partie des droits considérables octroyés au président, de rendre possible sa révocation pour le cas où il en abuserait. Mais, pour que cette procédure ne puisse être utilisée que dans les cas graves, il l'avait rendue très rigoureuse. Il suffisait en effet que 1/3 des membres du Reichstag soit favorable au président

pour empêcher la responsabilité de fonctionner. Il fallait donc, pour qu'elle réussisse, supposer un conflit réunissant contre le Chef de l'Etat la quasi-totalité des membres du Reichstag. La question devait être posée devant le peuple, mais il fallait nécessairement que son verdict se traduise par la disparition de celui des deux pouvoirs qu'il aurait désavoué : démission du président ou dissolution de l'Assemblée. Il était impossible qu'ils continuent à collaborer dans le gouvernement après être entrés en conflit d'une manière aussi violente, et celui des deux à qui le peuple avait donné tort devait se soumettre à sa volonté. Nous retrouvons ici le rôle principal de la dissolution en Angleterre : si on suppose une cause de conflit entre les électeurs et leur représentation, celle-ci doit être dissoute et revenir conforme à la physionomie actuelle du corps électoral.

L'article 43 établissait ainsi tout un système de contrepoids : le droit de révocation du président était envisagé comme une contre-partie de son droit de dissolution, mais il était à son tour balancé par la dissolution automatique, de sorte que la situation du Reichstag se trouvait finalement être très inférieure. Le président pouvait en effet le dissoudre par un acte de sa seule volonté tandis que le Reichstag ne disposait que d'un droit de révocation extrêmement limité et qui risquait en outre de se retourner contre lui.

La révision constitutionnelle autrichienne de 1929

a ajouté à l'article 60 ancien un § 6 qui adopte une disposition identique :

« Avant l'expiration de ses fonctions, le président
« de la Fédération peut être révoqué par une vota-
« tion populaire. Il doit être procédé à une vota-
« tion populaire si l'Assemblée fédérale le demande
« par un vote pris à la majorité des 2/3.

« Le refus de révocation par la votation popu-
« laire équivaut à une nouvelle élection et a pour
« conséquence la dissolution du Conseil National ».

Enfin l'article 82 de la Constitution républicaine espagnole est basée sur le même principe. Seulement le quorum exigé pour le vote des Cortès est cette fois des 3/5 des membres de l'Assemblée. En outre, ce n'est plus le peuple qui tranche le conflit, mais le collège électoral spécial chargé de l'élection du président. Il est composé de délégués, élus par le peuple au suffrage universel, qui viennent s'adjoindre aux Cortès. Mais comme celles-ci sont, par hypothèse, en forte majorité opposées au président, il faudrait que les électeurs se prononcent très nettement en sa faveur pour que la décision du collège entraîne dissolution des Cortès ; et l'arbitrage populaire pourrait de la sorte se trouver faussé.

2° Dissolution par initiative populaire.

Les constitutions des pays allemands n'avaient pas institué de Chef d'Etat non seulement par désir de rationalisation, mais aussi parce qu'on avait

craint qu'un gouvernement fort ne soit, dans chacun d'eux, un foyer de particularisme et un centre de résistance à l'autorité fédérale : il y avait donc, en réalité, dans ces pays régime conventionnel ; le Ministère, simple comité exécutif de l'Assemblée, ne pouvait la dissoudre. Cependant un tel état de choses se serait singulièrement écarté de l'organisation extrêmement démocratique que voulaient réaliser les constituants : elle aurait abouti à rendre le Parlement maître des destinées du pays pendant la durée de son mandat, sans avoir à tenir compte de la volonté des électeurs et sans que ceux-ci aient la possibilité d'intervenir efficacement. Ils possédaient, il est vrai, la faculté de proposer des textes de lois, mais c'est un procédé inefficace pour résoudre un conflit grave et général. On a donc tenté de remédier à l'absence de dissolution par décision de l'Exécutif en confiant ce droit aux intéressés eux-mêmes, ce qui était en apparence plus logique, puisque son exercice ne dépendait ainsi d'aucune volonté intermédiaire. Il fallait cependant entourer cette initiative de garanties suffisantes pour qu'elle ne puisse aboutir qu'en cas de véritable mouvement d'opinion : il eût été très dangereux d'exposer le Parlement aux attaques incessantes des mécontents.

Ces constitutions ne sont plus en vigueur ; nous allons néanmoins examiner, en quelques mots, comment ce droit était organisé et comment il a fonctionné dans les pays du Reich.

1^o BADE. — La constitution du 21 mars 1919 a fait à la votation populaire une très large place. La convocation et la dissolution du Reichstag peuvent, d'après l'article 22, faire l'objet d'une initiative des électeurs.

Ceux qui veulent provoquer cette initiative en publient le texte dans un journal quotidien et envoient aux autorités communales des listes sur lesquelles les partisans de la mesure viendront s'inscrire après vérification de leur qualité d'électeurs. Les listes restent ouvertes pendant trois mois et l'initiative sera prise en considération si elle a réuni dans ce délai 80.000 signatures. Dans ce cas, le gouvernement doit ordonner le referendum et celui-ci entraînera dissolution du Landtag si la moitié au moins des électeurs inscrits s'est prononcée dans ce sens.

Cette procédure est la plus simple et la plus claire de toutes celles que l'on rencontre dans les pays du Reich ; malgré cela, il est fort peu probable qu'une dissolution puisse être prononcée de cette façon. Outre la nécessité de déranger les sympathisants deux fois en peu de temps pour les formalités d'inscription sur les listes, puis pour le vote lui-même, l'obligation de réunir la majorité des électeurs inscrits lui enlève tout espoir d'aboutir à moins d'un mouvement unanime d'opinion « c'est là une disposition qui rend à peu près impossible toute chance « de succès pour la dissolution d'un Landtag par « referendum, la masse des abstentionnistes, de 20 « à 30 p. 100, que l'on rencontre à chaque élection,

« se trouvant ainsi placée automatiquement dans « le camp de la majorité du Landtag » (1). Enfin, en admettant qu'elle réussisse, l'effet ne se produira que dans un délai moyen de quatre mois, ce qui lui retire toute utilité en cas de nécessité pressante. Il n'en a d'ailleurs jamais été fait usage.

2^o BAVIÈRE. — Une demande d'admission d'initiative populaire munie de 1.000 signatures ou présentée par un groupement de plus de 20.000 membres doit d'abord être adressée au ministre de l'intérieur qui peut l'admettre ou la rejeter. Dans ce dernier cas, les auteurs de la demande ont un recours devant le Landtag, mais comme il est justement l'intéressé, il n'y a pratiquement aucun recours.

Si, au contraire, elle est admise, les listes sont envoyées aux autorités communales et restent ouvertes durant trois semaines. L'initiative sera prise en considération si elle réunit les signatures de 1/5 des électeurs, dans ce cas il sera procédé au referendum (art. 30, § 4 de la Constitution de 1919).

Pour que le referendum aboutisse il faut :

1^o Que 2/5 des électeurs inscrits participent au vote ;

2^o Que 2/3 des votants se prononcent pour la dissolution.

Ces conditions sont absolument prohibitives ; un referendum provoqué au mois d'août 1924 par

(1) Y. LE DANTEC, *Initiative populaire et Referendum dans le Reich et les pays allemands*, p. 284.

le parti populiste bavarois n'a pu atteindre le quorum exigé.

3^o HESSE. — D'après la constitution du 12 décembre 1919, le Landtag de Hesse peut être dissous par sa propre décision ou par votation populaire : « La question de la dissolution doit être immédiatement soumise au peuple si le cabinet en décide ainsi ou si la demande en est faite par 1/20 des « électeurs » (art. 24).

Les signatures sont recueillies librement par initiative privée, sans contrôle et sans délai, mais lorsque le nombre requis a été atteint, les listes sont soumises au Landtag qui fait procéder au contrôle. Pour que le referendum aboutisse, il suffit que la majorité des votants se prononce en faveur de la dissolution. Une initiative fut introduite en 1926 par les partis d'opposition pour enlever à la coalition des gauches la majorité qu'elle détenait depuis 1924. Les listes avaient recueilli un très grand nombre de signatures, mais beaucoup furent reconnues fausses au moment du contrôle. Cela fit un tort considérable aux auteurs de l'initiative qui ne purent même pas obtenir la moitié des suffrages des votants.

4^o PRUSSE. — La Constitution du 30 novembre 1920 connaissait trois manières de dissoudre le Landtag :

- 1^o Par un vote de l'Assemblée elle-même ;
- 2^o Par une décision du Comité des Trois ;

3^o Par referendum mis en mouvement soit par le Staatsrat, soit par initiative populaire.

Le Comité des Trois était un collège spécial composé du ministre-président, du président du Landtag et du président du Straatsrat. Ils pouvaient directement opérer la dissolution. Le projet gouvernemental de constitution avait confié ce droit au ministère, mais l'Assemblée estimant que celui-ci devait rester entièrement sous sa dépendance, préféra le remettre à cet organe. En fait, la situation est à peu près la même, car le ministre-président exprimant l'avis de la majorité, il est très probable que le président du Landtag se prononcera dans le même sens et tous deux emporteront la décision. On pourrait cependant supposer que le Comité des Trois, mieux à même de juger l'intérêt général que l'Assemblée, prononce la dissolution malgré elle. Il jouait en somme le même rôle qu'un Chef d'Etat prêtant l'appui de son autorité au gouvernement pour lui permettre de dissoudre. Cet exemple est intéressant parce qu'il montre qu'on peut parfaitement réaliser une dissolution exécutive sans Chef d'Etat. Malheureusement, elle n'a jamais eu l'occasion de fonctionner ce qui empêche de juger de ses résultats (1).

(1) Quelques jours après son arrivée au pouvoir, le Chancelier Hitler a prononcé la dissolution du Landtag de Prusse au nom du Comité des Trois (5 février 1933) faisant un usage nettement abusif du fameux article 48 de la Constitution de Weimar qui autorisait le Président à prendre des décrets en cas de nécessité.

La procédure d'initiative et de referendum avait été entourée, en Prusse, de formalités extrêmement compliquées et rigoureuses.

Une demande d'admission d'initiative portant sur la dissolution du Landtag devait être présentée au ministre de l'intérieur par 20.000 électeurs (au lieu de 5.000 pour un simple projet de loi). Le ministre pouvait l'ajourner à trois mois s'il estimait que, dans l'intervalle, la question puisse être tranchée de manière satisfaisante. Il pouvait également la rejeter et, dans ce cas, les auteurs avaient, dans les quatre semaines de la décision, un recours devant la Haute-Cour de Justice de Prusse.

En supposant la demande admise, son texte devait paraître au *Journal Officiel* et, dans les 5^e et 6^e semaines après cette publication, les autorités communales devaient tenir à la disposition du public des listes fournies par les auteurs de l'initiative. Après leur clôture, les listes étaient adressées aux promoteurs qui avaient huit semaines pour faire le calcul et devaient ensuite les adresser au président du Landtag. Celui-ci convoquait alors la commission électorale pour qu'elle proclame le résultat définitif.

Si l'initiative avait réuni les signatures de $\frac{1}{5}$ des électeurs inscrits, le Landtag devait décider s'il acceptait ou rejetait la demande de dissolution. En cas de rejet, ou s'il gardait le silence pendant un mois, le gouvernement devait ordonner le referendum. Celui-ci entraînait la dissolution s'il avait

réuni le vote favorable de la moitié des électeurs inscrits. Nous avons vu que cette condition à elle seule suffit à en assurer l'échec, mais en outre les formalités semblent avoir été accumulées à plaisir pour décourager les auteurs éventuels d'initiatives. En admettant que l'une d'elles ait été introduite, le ministre de l'intérieur et la Haute-Cour avaient à eux deux la possibilité de l'étouffer définitivement ; s'ils la laissaient suivre son cours, elle pouvait légalement n'aboutir qu'au bout de huit mois. C'était par conséquent une procédure sans portée pratique et vouée d'avance à l'échec.

Une demande de dissolution fut cependant introduite en 1931 par les Casques d'Acier : les élections au Landtag de 1928 avaient donné la majorité aux sociaux-démocrates mais, en mai 1930, des élections communales avaient été au contraire une victoire marquée pour les partis d'opposition. Plusieurs demandes de dissolution ayant été déposées sans succès sur le bureau de l'Assemblée, le comité directeur des Casques d'Acier décida d'introduire une initiative au nom des membres de son parti. Elle recueillit aussitôt un grand nombre de signatures et le mouvement prenant des proportions considérables, le gouvernement prussien demanda au maréchal Hindenburg de prendre des mesures pour l'enrayer : restrictions de la liberté de la presse, de réunions, etc... Ces mesures eurent pour effet d'augmenter l'opposition contre le gouvernement, et les Casques d'Acier espéraient fermement réussir, mais

ils ne purent recueillir lors du vote que 37 p. 100 de voix des électeurs inscrits ; il leur manquait plus de 3.000 suffrages pour arriver au quorum exigé. Ainsi les auteurs de l'initiative soutenus par un mouvement d'opinion très certain avaient pu venir à bout des complications de la procédure, mais la nécessité de recueillir l'approbation de 50 p. 100 des électeurs inscrits les avait fait échouer.

Il était avéré que le Landtag ne représentait plus l'opinion du pays, mais devant sa volonté de se maintenir malgré tout au pouvoir, l'initiative populaire n'avait pu aboutir à faire respecter la volonté du corps électoral.

5^o SAXE. — L'article 36 de la Constitution du 1^{er} novembre 1920 donnait au peuple le droit de prendre l'initiative d'une dissolution du Landtag. La demande d'admission devait être présentée par 1.000 électeurs ou un groupement de 20.000 membres et l'initiative devait elle-même réunir les signatures de 1/10 au moins des électeurs. Dans ce cas, le Landtag avait à statuer sur la demande de dissolution et s'il refusait d'y faire droit, on procédait au referendum. Pour que celui-ci aboutisse, il fallait que la majorité des électeurs inscrits ayant pris part au vote, la moitié des votants se prononce dans ce sens.

Le peuple saxon a fait deux fois usage du droit qui lui était confié :

En 1922, le ministère social-démocrate Buck refusant de se retirer après un vote de méfiance, les

partis de droite engagèrent une initiative pour obtenir la dissolution du Landtag. La demande d'admission fut appuyée par plus de 7.000 signatures et l'initiative recueillit elle-même les voix de 26 p. 100 du nombre des électeurs. Devant ce succès, le Landtag préféra se dissoudre immédiatement ; dans ce cas le but poursuivi était atteint, au moins indirectement.

La seconde initiative a été introduite, et dans les mêmes conditions, au début de 1932, par le parti communiste soutenu par les hitlériens : le gouvernement mis en minorité se maintenait quand même au pouvoir par suite de l'impossibilité de constituer une autre majorité viable. L'initiative recueillit un assez grand nombre de voix, mais par la suite l'attention générale fut détournée par l'élection du Président du Reich et seuls les nationaux-socialistes menèrent énergiquement la campagne : 38 p. 100 seulement des électeurs participèrent au referendum et, par conséquent, le quorum exigé n'était pas atteint. Ainsi le gouvernement qui n'était appuyé que par 1/3 à peine du Reichstag et ne représentait qu'une partie infime du corps électoral, resta néanmoins au pouvoir, la dissolution n'ayant pu être prononcée.

6° THURINGE. — La procédure d'initiative était imitée de celle du Reich : la demande d'admission devait être présentée par 1.000 électeurs ou un groupement de 20.000 membres : le ministre de l'Inté-

rieur pouvait l'admettre ou la rejeter et, dans ce cas, les auteurs de l'initiative avaient un recours devant la Haute-Cour de Justice. Si elle était admise, le texte devait en être publié au *Journal Officiel* ; des listes fournies aux autorités communales restaient ouvertes pendant quinze jours, deux mois après cette insertion. Pour aboutir l'initiative devait avoir recueilli les signatures de $1/10$ au moins des électeurs inscrits. Elle était alors soumise au Landtag et si celui-ci la rejetait ou refusait de statuer le gouvernement devait ordonner le referendum. Pour que la dissolution soit prononcée, il fallait que la moitié des électeurs inscrits prenne part au vote et que la majorité des votants se prononce en sa faveur.

Une initiative fut introduite en 1929 par le parti communiste en vue de renverser le gouvernement national-socialiste du D^r Frick, mais elle fut ensuite abandonnée, le D^r Frick ayant démissionné dans l'intervalle.

7° WURTEMBERG. — Le § 16 de la Constitution du 25 septembre 1919 introduisait une procédure analogue : la demande d'admission devait comporter 5.000 signatures ou être présentée par un groupement de 20.000 membres. L'initiative, elle, devait réunir $1/5$ du nombre des électeurs et le referendum n'entraînait la dissolution que si la majorité des électeurs inscrits ayant pris part au vote, la moitié des votants s'était prononcée dans ce sens.

La vie politique est très calme au Wurtemberg

et jamais l'initiative ni le referendum n'ont eu l'occasion d'y fonctionner.

8^o VILLES LIBRES HANSÉATIQUES. — Le gouvernement des trois villes libres de Brême, Hambourg et Lubeck est exercé par un Sénat et une Bourgeoisie. La Bourgeoisie fait fonction de représentation populaire et le Sénat de Ministère.

Les révisions constitutionnelles d'après-guerre y ont introduit les procédés de démocratie directe ; le referendum en particulier constitue un moyen de trancher les conflits entre le Sénat et la Bourgeoisie.

A Lubeck, le peuple ne possède pas l'initiative, il ne peut qu'intervenir par referendum à la demande d'une des deux assemblées.

A Hambourg, il n'y a lieu à referendum que si le Sénat, mis en minorité par la Bourgeoisie, fait appel au peuple.

A Brême enfin, la procédure est analogue à celle des autres pays, mais une application intéressante en a été faite en 1921 : une Bourgeoisie très avancée avait décidé la dissolution de la Garde Civique. Le Sénat refusa de ratifier cette mesure et fit appel au peuple qui prononça par referendum la dissolution de la Bourgeoisie.

Les constituants allemands n'avaient admis qu'avec méfiance la votation populaire. Elle répondait à leur désir de faire une œuvre très démocratique, mais ils en redoutaient aussi les inconvénients, surtout si elle vise à la dissolution du Parlement.

Hugo Preuss s'était opposé à en donner l'initiative au peuple dans la constitution de Weimar : il faisait remarquer qu'elle exposerait le Reichstag à des campagnes calomnieuses fort préjudiciables à son prestige et à l'intérêt du gouvernement, et que d'ailleurs elle était rendue inutile par l'existence du droit de dissolution entre les mains du Chef de l'Etat. Dans les Pays, au contraire, on jugea très logique, puisqu'on ne voulait pas la confier aux Ministères, de la remettre entre les mains du peuple lui-même qui, étant la source du pouvoir du Parlement, devait avoir seul le droit de le lui retirer. On se rapprochait de la sorte du gouvernement direct considéré comme un idéal mais irréalisable. Il était cependant indispensable de décourager toute tentative qui ne serait pas appuyée par une fraction importante de l'opinion du pays, et c'est dans ce but qu'a été établie cette succession de formalités longues et compliquées.

Malheureusement, si elles ont abouti à lui enlever toute efficacité (puisque sur une dizaine de tentatives, deux au plus ont pu obtenir un résultat), elles n'ont pas empêché des partis extrémistes de s'en servir comme moyen d'action anti-parlementaire et pour entraîner leurs troupes à la révolution. A l'origine de presque chacune de ces initiatives, on trouvait les communistes ou les nationaux-socialistes, ou même l'alliance parfaitement immorale de ces deux partis. La dissolution elle-même n'avait pour eux qu'une importance secondaire, mais cha-

cune des étapes de la procédure : demande d'admission, initiative proprement dite, referendum et, en cas de succès, élections, leur était un moyen de transporter dans la rue la lutte politique et de manifester leur force. D'autre part, la simplification des formalités n'aurait sans doute abouti qu'à rendre l'agitation plus fréquente ; par conséquent, c'est avant tout le principe de cette procédure qui s'est révélé défectueux.

Enfin, même dans un pays plus calme et plus doué d'esprit démocratique que l'Allemagne, la dissolution par initiative populaire ne peut remplacer la dissolution de l'Exécutif. Elle ne permet pas d'assurer l'indépendance du gouvernement, condition indispensable du bon équilibre d'un Etat et même, comme procédé de contrôle des électeurs, elle se révèle imparfaite et précaire. Pour être efficace, la dissolution exige généralement une décision rapide dont le gouvernement, mieux que personne, peut juger l'opportunité, tandis que l'initiative populaire, par sa nature même, entraîne une procédure compliquée qui ne peut aboutir qu'après d'assez longs délais. Elle risque donc d'être inefficace si le remède doit être appliqué rapidement. De toutes façons, la campagne qu'elle occasionne creuse entre le peuple et le Parlement un fossé de plus en plus profond. Si donc elle échoue, tous deux resteront en état de conflit très grave et sans qu'aucune solution puisse désormais intervenir.

CHAPITRE III

L'EXERCICE DU DROIT DE DISSOLUTION ET LA RESPONSABILITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT

Nous avons pu voir, au cours de cette étude, qu'il existe deux catégories bien distinctes de dissolutions par décision de l'Exécutif : la dissolution Royale ou Présidentielle dirigée contre la majorité de l'Assemblée et la dissolution gouvernementale opérée au contraire par le ministère qui la représente.

Au temps où le roi d'Angleterre représentait une force propre susceptible de faire échec au Parlement, il pouvait dissoudre malgré la majorité. Il n'en est plus ainsi actuellement : monarque héréditaire, donc par définition irresponsable, il a perdu peu à peu l'exercice de ses prérogatives qui sont passées entre les mains du cabinet, et la dissolution n'appartient plus maintenant qu'au Premier Ministre.

Dans un régime républicain, l'irresponsabilité n'est pas de la nature de l'institution présidentielle, mais les constituants français ont copié l'organisation anglaise : ils ont rendu leur Chef d'Etat irresponsable, pensant par là lui permettre d'exercer en toute liberté les nombreux pouvoirs qui lui avaient été confiés. Cependant le même phénomène qu'en Angleterre devait se produire : il fallait, ou bien que

le Président renonce, en fait tout au moins, à son irresponsabilité, ou bien qu'il abandonne l'exercice effectif du pouvoir ; et c'est ce qui est arrivé. La doctrine s'était d'ailleurs prononcée dans ce sens. Nos principaux auteurs de Droit Public et spécialement le doyen Duguit ont déclaré que l'irresponsabilité présidentielle est de la nature du régime parlementaire et que le Chef de l'Etat doit s'abstenir de toute action personnelle.

Cette théorie eut, sur les constituants de l'après-guerre, une très forte influence, mais ils en ont tiré des conclusions diamétralement opposées. Certains, comme le professeur Kelsen, en ont déduit que l'institution d'un Chef d'Etat était inutile et ils l'ont supprimée. D'autres comme Hugo Preuss ont voulu, au contraire, lui restituer la force qui lui manque, en Angleterre et en France, pour agir ; pour cela ils lui ont expressément confié la dissolution présidentielle afin de réaliser le système d'équilibre préconisé par M. Redslob. Cependant Preuss ne pensait pas que l'exercice de cette prérogative dut nécessairement entraîner la responsabilité du Chef de l'Etat. Lors de la longue discussion qui eut lieu à l'Assemblée de Weimar sur la question du contreseing ministériel, il défendit énergiquement la nécessité de toujours soumettre au contreseing le décret de dissolution pour que, en cas d'échec, un ministère majoritaire ou minoritaire endosse la responsabilité de la mesure : si les électeurs renvoient une majorité hostile, il cèdera la place à l'opposition et tout

rentrera dans l'ordre. Autoriser le président, comme le demandait l'extrême-droite, à dissoudre sans contresens, aboutirait à l'isoler en face du Reichstag et entraînerait certainement sa démission en cas d'insuccès.

Lors de la nomination du Cabinet minoritaire Von Papen-Von Schleicher en 1932, les choses se sont effectivement passées comme l'avait prévu Preuss. Après deux dissolutions successives, voyant que décidément l'opinion publique était tout entière contre lui, le ministère de « Barons », abandonné par Hindenburg s'est décidé à se retirer. On s'est alors occupé d'établir une nouvelle combinaison sans que le Maréchal ait été aucunement mis en cause. Il y a tout lieu de croire cependant que dans un pays possédant réellement l'esprit démocratique, les événements auraient eu un tout autre cours et que la signature du ministère de lutte n'aurait été qu'une protection illusoire pour le Président. Le Cabinet minoritaire n'est, en effet, qu'une façade. Il donne une apparence parlementaire à l'acte du Chef de l'Etat, mais en réalité il ne se maintient au pouvoir que par la seule volonté de celui-ci. Les noms de ministère de combat, de lutte, d'affaires, qu'on lui donne soulignent son caractère artificiel et signifient justement qu'il n'est appuyé sur aucune majorité. Si donc la nouvelle assemblée issue des élections est dans son ensemble hostile au Président, elle jugera sans doute — à tort ou à raison — qu'il a voulu utiliser la dissolution dans un but de pouvoir

personnel et pour attenter aux droits de la représentation nationale. Il en résultera entre eux un état de méfiance sinon un conflit déclaré. Or l'Assemblée possède un moyen très efficace, quoiqu'il ne soit prévu par aucune constitution, pour contraindre le Chef de l'Etat à démissionner : c'est la grève ministérielle. En refusant systématiquement sa confiance à tout gouvernement constitué par lui, la majorité le met dans l'obligation soit de se retirer, soit d'accomplir un coup d'état, solution rendue pratiquement impossible par ce fait que le corps électoral vient précisément de le désavouer aux dernières élections. En 1924, M. Millerand a été de la sorte obligé de se démettre de ses fonctions devant l'hostilité systématique de la Chambre des Députés simplement parce qu'il avait annoncé son intention d'avoir une politique personnelle et sans même être passé aux actes. A plus forte raison l'Assemblée n'hésiterait-elle pas à employer cette arme en cas de dissolution anti-majoritaire manquée, alors qu'elle se sentirait soutenue par l'opinion publique à la suite du résultat des récentes élections.

D'ailleurs, si l'Assemblée ne provoque pas la démission du Président, on peut prévoir que la situation de ce dernier ne sera guère meilleure. « En cas d'insuccès, dit M. Joseph Barthélemy (1) le Président « n'a même plus à notre sens l'alternative que lui « laissait Gambetta : se soumettre ou se démettre.

(1) *Rôle de l'Exécutif dans les Républiques modernes*, p. 658.

« Le Président pourra-t-il rester en fonctions même
« en se soumettant si le peuple dont il tient ses pou-
« voirs l'a condamné ? »

Ainsi, contrairement à l'opinion de Hugo Preuss, l'exercice de la dissolution anti-majoritaire par le Chef de l'Etat exige en contre-partie sa responsabilité, tout au moins dans un pays possédant une éducation politique suffisamment avancée. Cette relation de cause à effet semble avoir complètement échappé aux constituants allemands car, s'ils ont bien établi dans l'article 43 une procédure de révocation du président du Reich, ce n'était aucunement pour lui permettre le libre exercice de ses prérogatives personnelles. Cette responsabilité était générale et pouvait être mise en jeu pour n'importe quel motif ; elle venait donc, contrairement aux règles du Régime parlementaire, se superposer à celle des ministres alors qu'elle n'aurait dû atteindre le Président que dans les cas bien déterminés où il agit de sa propre autorité. Elle était en outre pratiquement inefficace : il suffisait que 1/3 des membres du Reichstag s'opposent à la révocation pour empêcher la procédure de fonctionner ; en admettant même que le vote soit obtenu, il fallait encore procéder au referendum populaire. Elle ne pouvait procurer par conséquent aucune indépendance au Chef de l'Etat et n'aurait certainement pas empêché que l'Assemblée ait recours, le cas échéant, à des procédés tels que la grève ministérielle. Les constituants allemands ne voyaient dans la responsabilité

qu'un moyen d'arrêter le président du Reich sur le chemin du pouvoir personnel s'il tentait d'abuser des nombreux pouvoirs qui lui avaient été confiés.

Le même point de vue a été adopté par l'article 60 nouveau de la Constitution autrichienne de 1929 ainsi que par l'article 82 de la Constitution républicaine espagnole. Toutefois cette dernière a établi, en outre, une responsabilité spéciale pour le cas de dissolution (art. 81) mais soumise à des conditions telles qu'elles lui enlèvent tout intérêt pratique, puisqu'elle ne peut fonctionner qu'après la seconde dissolution et à propos de la première.

La première Constitution de Lithuanie de 1922 connaissait de même une responsabilité générale pouvant être provoquée par un vote pris à la majorité des $\frac{2}{3}$ des membres de la Diète et une responsabilité particulière correspondant à la dissolution ; mais celle-ci était tout à fait rigoureuse puisque le président était automatiquement soumis à la réélection quel que puisse être le verdict des électeurs. Cette disposition donnait sans aucun doute au président toute liberté d'action. Cependant elle présentait le grave inconvénient de lui faire endosser la responsabilité dans tous les cas et sans distinction ; il était donc à craindre que le président refuse au premier ministre une dissolution demandée par lui de peur de subir les conséquences d'un échec.

Les mêmes critiques s'adressent à l'article 53 de la constitution lettone ; bien que la responsabilité établie par lui soit moins absolue, le président ne

peut que provoquer le referendum sur la question de savoir si le Séïma doit être dissous, mais il n'est déclaré démissionnaire que si la majorité des électeurs se prononce contre la dissolution. Les constituants lettons ont eu, en tous cas, le mérite de ne proclamer le président de la République responsable que pour les actes qu'il peut accomplir en contradiction avec la majorité, c'est-à-dire la nomination d'un ministère de combat et la dissolution qui lui succède. Cependant, pas plus que les autres, ils n'ont envisagé la responsabilité comme un moyen de renforcer la situation du président et de lui permettre d'exercer librement ses pouvoirs.

Tous les constituants de l'après-guerre ont raisonné comme l'avaient fait nos hommes politiques de 1875 : ils ont considéré l'irresponsabilité comme un facteur de force pour le Chef de l'Etat. Ils y ont fait échec dans certains cas par crainte qu'il abuse des nombreux pouvoirs à lui confiés. Mais ceux qui, comme en Allemagne, voulaient un président fort ont rendu cette procédure très rigoureuse. Ceux, au contraire, qui voulaient assurer la suprématie de l'Assemblée lui ont fait une très large responsabilité.

Beaucoup d'auteurs critiquent d'ailleurs très vivement cette altération du parlementarisme classique. Il faut, d'après eux, s'en tenir à l'irresponsabilité absolue du Chef de l'Etat qui devrait d'autre part n'exercer qu'une magistrature d'influence. Au début de l'histoire d'Angleterre, le Roi a pu diriger en personne le gouvernement parce que, à cette

époque, la couronne constituait une force *sui generis* et la nation n'avait pas encore pris conscience d'elle-même. Depuis, le corps électoral est devenu la source unique du pouvoir ; il serait vain de vouloir dresser en face de lui une autorité quelle qu'elle soit.

A ce raisonnement, on peut répondre que le Parlement, pas plus que le Chef de l'Etat, ne possède de pouvoir propre. Tous deux tiennent directement leur autorité du peuple, il ne peut y avoir entre eux qu'une différence de degré si le président est élu par les Chambres. Ils ont par conséquent autant de droits l'un que l'autre au gouvernement. Toutefois, dans un pays possédant comme l'Angleterre une éducation démocratique très profonde et des cadres politiques extrêmement forts, il est tout à fait compréhensible que le Parlement gouverne d'une façon parfaitement stable sans l'intervention d'aucune autre autorité. Il n'en est pas de même dans les états nés récemment à la vie politique, où les assemblées se montrent en général divisées, instables, turbulentes ; et si le gouvernement n'a pas les moyens d'y mettre bon ordre, le pays se trouve ballotté comme un navire sans pilote au gré des coalitions éphémères. Ceux qui, après la guerre, ont voulu tenter de confier au Parlement la totalité des pouvoirs ont dû y renoncer après en avoir reconnu les inconvénients. Le Chef de l'Etat, doué d'une grande expérience politique et placé au-dessus des querelles qui agitent l'Assemblée peut, mieux que quiconque, juger l'intérêt

véritable du pays. En temps normal, il laissera le Parlement gouverner en toute indépendance, mais il doit aussi pouvoir intervenir s'il juge que celui-ci fait fausse route ou qu'il se trouve en contradiction avec la volonté des électeurs. Trop souvent, dans les états peu évolués, le Parlement cherche à se soustraire à tout contrôle pendant la durée de la législature : Prévost-Paradol (1) avait très nettement discerné ce danger lorsqu'il écrivait : « Mais si nous
« supposons l'existence d'un ministère attaché au
« pouvoir en dépit de l'opinion et d'une majorité
« attachée à son siège en dépit des électeurs... la
« situation devient évidemment sans issue à moins
« que quelqu'un qui ne soit ni la majorité, ni le mi-
« nistère ait le droit de dissoudre le Parlement et
« d'appeler la nation à des élections nouvelles »,
et plus loin : « ... En résumé, l'écueil principal du
« gouvernement parlementaire, c'est la tyrannie
« d'une majorité législative qui aurait cessé, pen-
« dant le cours de la législature, d'être en commu-
« nauté d'opinion avec la majorité des citoyens.
« Ce mal n'a qu'un remède, la dissolution. Mais ce
« droit de dissolution ne peut être ici d'aucun secours
« s'il est seulement entre les mains du Cabinet car
« on ne peut exiger ni supposer que le Cabinet en
« fasse une arme contre ses partisans et contre lui-
« même ». Certes l'exemple anglais semble démon-
trer le contraire et précisément la pratique fréquente

(1) *La France Nouvelle*, p. 143 et 147.

des dissolutions gouvernementales empêche qu'un conflit de ce genre puisse subsister ou que le Parlement agisse contrairement à la volonté des électeurs. Mais l'Angleterre est un pays politiquement majeur à la différence de la plupart de ceux qui ont été récemment dotés de constitutions parlementaires. Dans ces pays, la dissolution gouvernementale risque de rester lettre morte ou du moins de n'être pas utilisée assez fréquemment, car la majorité ne se résout pas de gaieté de cœur à affronter des élections, surtout si elle se sent impopulaire. Il faut donc que le gouvernement ait l'autorité nécessaire pour la lui imposer et, en cas de défaillance de celui-ci, la dissolution présidentielle par ministère de combat reste le seul remède.

Elle est en un mot l'auxiliaire indispensable de l'éducateur que doit être, essentiellement, le Chef d'un jeune Etat ; ses interventions, toujours limitées au cas où le Parlement faillit à sa tâche, s'espaceront peu à peu à mesure que l'éducation politique du pays se développera pour en arriver enfin au gouvernement par la seule Assemblée que connaît actuellement l'Angleterre. Le Roi, d'ailleurs, s'y considère toujours comme le conseiller suprême du pays, et s'il ne dirige pas personnellement la politique, son influence sur elle est cependant certaine : c'est par exemple sur son insistance que M. Mac Donald s'est décidé, en août 1931, à former le gouvernement d'Union nationale qui devait sauver la Livre.

Ainsi, cette exception aux règles normales du Régime parlementaire que constitue la dissolution présidentielle a précisément pour but de faire respecter ces mêmes règles. Mais pour que le Chef de l'Etat puisse l'exercer librement, il faut, nous l'avons vu, qu'il soit rendu responsable de son acte. Et cette responsabilité peut être organisée d'une façon très simple que n'ont envisagée aucun des constituants d'après-guerre ; il suffit en effet de déclarer : « Après chaque dissolution, le Chef de l'Etat pourra être destitué par un vote pris à la majorité des membres de l'Assemblée ». Ainsi, à la différence de la Constitution lettone et de la première Constitution lithuanienne, le président ne serait pas mis en cause en cas de dissolution gouvernementale. Mais en cas d'échec d'une dissolution proprement présidentielle, un simple vote de l'Assemblée suffirait à trancher définitivement le conflit dans le sens du verdict populaire.

En un mot, on ne peut pas déclarer : le chef de l'Etat doit être irresponsable, et s'abstenir de toute action effective dans la politique ; ou bien au contraire : il doit avoir un rôle propre et être responsable (1), pas plus qu'il n'existe une forme unique

(1) M. GORDON, dans son ouvrage, *La Responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente* demande en effet que la dissolution soit confiée en mains propres au Chef d'Etat républicain comme le seul moyen de corriger la tendance néfaste du parlementarisme à la suprématie de l'Assemblée. Il faut bien entendu que celui-ci soit, en contrepartie, rendu

et codifiée de régime parlementaire — on peut dire simplement qu'il est nécessaire pour un état peu habitué à la liberté politique de réserver dans certains cas à son président le droit d'intervenir malgré l'Assemblée, ce qui, en contrepartie, exige sa responsabilité. Lorsque, au contraire, un état a atteint sa majorité politique, il peut en arriver de lui-même à la belle harmonie du système anglais.

CONCLUSION

Historiquement, la dissolution a constitué d'abord un moyen de coercition entre les mains du pouvoir royal contre les représentants du pays afin d'écarter le contrôle qu'ils cherchaient à lui imposer. Elle est devenue actuellement l'auxiliaire indispensable du gouvernement parlementaire pour faire respecter le principe de la séparation des pouvoirs et assurer l'efficacité du contrôle des électeurs sur l'Assemblée.

On a dit que la dissolution était contraire à la séparation des pouvoirs, parce qu'elle permet à l'Exécutif de destituer le Législatif, mais il y a là une conception beaucoup trop étroite de ce principe : on pourrait dire de la même façon que la responsabilité ministérielle lui est également contraire puisqu'elle permet au Législatif d'imposer sa volonté

responsable à l'occasion de l'exercice de cette prérogative.

M. Gordon reconnaît que c'est une exception au véritable régime parlementaire, mais il la considère comme indispensable.

à l'Exécutif. Or, il est impossible que deux organes qui collaborent quotidiennement dans le gouvernement demeurent complètement étrangers l'un à l'autre. Il faut nécessairement qu'il existe une procédure permettant de trancher légalement les conflits qui peuvent s'élever entre eux. Sinon, comme le prouve l'exemple de la Constitution de 1848, ils seront résolus par un coup de force. Les Etats-Unis ont voulu établir la séparation absolue entre les pouvoirs, mais ils ont dû y faire immédiatement quelques exceptions (veto présidentiel — Collaboration du Sénat et de l'Exécutif). Il a fallu en outre trouver des moyens détournés pour assurer la liaison entre le président et le Congrès. Dans le parlementarisme, au contraire, la dissolution permet d'assurer le respect de ce principe d'une façon extrêmement souple : en temps normal, il y a collaboration intime des pouvoirs, mais elle peut intervenir dès que l'Assemblée empiète sur les prérogatives du gouvernement. Si donc on la supprime, comme ont voulu le faire certaines récentes Constitutions, on aboutit à un régime de dictature de l'Assemblée : les ministres ne sont plus que des commis révocables *ad nutum*, ils ne peuvent avoir de volonté opposée à celle de la majorité.

Les auteurs de ces constitutions considérant la dissolution comme une arme essentiellement présidentielle, ont cru devoir la supprimer en même temps que le Chef de l'Etat. Et cependant, en Angleterre, elle fonctionne sans que la volonté royale

intervienne : le décret de dissolution est en somme un vestige des anciennes formes et chacun sait que le Roi n'est pour rien dans cette mesure. On pourrait donc concevoir que le gouvernement possède le droit de dissolution alors même qu'il n'existerait pas de Chef d'Etat. Or la volonté de faire œuvre extrêmement démocratique pouvait amener ces constituants à écarter l'institution d'un Président, elle ne devait pas leur permettre de supprimer la dissolution : en ce faisant, ils ont abandonné le parlementarisme pour établir un véritable régime conventionnel. S'il n'est pas impossible de voir le régime parlementaire fonctionner sans Chef d'Etat et si l'amendement Grévy est logiquement acceptable à condition qu'il s'agisse d'un pays suffisamment évolué, il exige par contre, pour le gouvernement, une certaine indépendance et le droit de dissolution est le moyen le plus simple et le plus efficace pour l'obtenir.

En plus de cette confusion des pouvoirs au profit de l'Assemblée, l'absence de dissolution entre les mains de l'Exécutif prive le peuple de tout moyen de contrôle sur ses élus en dehors des élections générales, car la dissolution par initiative populaire s'est révélée un procédé inefficace et rempli d'inconvénients. M. Redslob a parfaitement mis en lumière son rôle éminemment démocratique dans le passage suivant (1) : « Les deux pouvoirs sont en présence

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, octobre 1929, p. 196 et suiv.

« avec des attributions délimitées qui s'enchaînent
« étroitement, mais au-dessus d'eux, prêt à rétablir
« l'harmonie, prêt à résoudre les conflits qui mena-
« cent le travail commun, se place le peuple, arbitre
« suprême. C'est lui, ou pour être plus exact, le corps
« électoral, qui est le souverain de l'Etat. Toute-
« fois le peuple n'agit pas de sa propre initiative,
« il ne parle que lorsqu'on invoque son jugement.
« Cet appel se fait par la dissolution. C'est elle qui
« met le peuple en mouvement, c'est elle qui rend
« sa souveraineté vivante, effective.

« Or, si la dissolution ne fonctionne pas, il est
« de toute évidence que le peuple ne peut être l'ar-
« bitre suprême ou du moins ne peut l'être dans
« toute contestation critique. Il a bien l'occasion de
« dicter sa volonté lors des élections régulières
« mais, dans l'intervalle, le moyen de l'interroger fait
« défaut. Son intervention n'est donc pas possible
« à tout instant comme en Angleterre. Il en résulte
« que la Chambre a une parfaite liberté d'action
« pendant une période fixe et l'on peut ainsi trans-
« porter à la France actuelle le mot célèbre que
« Rousseau écrivait à propos des Britanniques :
« Le peuple anglais croit être souverain, il se trompe
« fort, il ne l'est que pendant l'élection du Parle-
« ment ».

Il en est de même pour tous les pays dont la constitution a entouré ce droit de restrictions qui en limitent l'usage ou le rendent pratiquement inuti-

lisible. Certes la dissolution peut être une arme dangereuse ; elle doit être maniée avec beaucoup de doigté sous peine d'aller à l'encontre de son but ; néanmoins on est bien obligé de reconnaître que, si ces garanties en réduisent l'efficacité et les avantages, elles ne peuvent ni empêcher les gouvernants d'en faire mauvais usage, ni arrêter un coup d'Etat. Ces dispositions souvent logiques jusqu'à l'extrême ont été inspirées par une mauvaise compréhension de son rôle et une méfiance injustifiée à son égard : ses adversaires déclarent en effet qu'elle constitue une mesure anti-démocratique, une atteinte à la souveraineté populaire dans la personne de ses représentants. Il en serait ainsi si elle n'était pas suivie d'élections, mais un principe très ferme de parlementarisme exige qu'une consultation populaire ait toujours lieu dans les plus brefs délais. Par là, elle se distingue du renvoi pur et simple du Parlement que pouvaient pratiquer les anciens Rois. Certaines constitutions d'après-guerre ont fait cependant à ce principe de notables exceptions, c'est ainsi que l'article 28 de la nouvelle Constitution lithuanienne permet au Chef de l'Etat de ne pas réunir la Diète pendant six mois. L'article 90 de la Constitution roumaine accorde au Souverain un délai de trois mois pour réunir la nouvelle Chambre. La constitution de Vidovdan, plus large encore, fixait ce même délai à quatre mois.

Ces dispositions se justifient par la nécessité de confier à l'Exécutif une certaine indépendance en

face d'Assemblées sans éducation politique et très divisées. Pour les mêmes raisons, il est tout à fait compréhensible que la dissolution appartienne en propre au Chef de l'Etat et que celui-ci continue à exercer un rôle actif dans la direction des affaires du Pays.

Cependant, tous ceux des constituants modernes qui ont admis l'existence d'un président ont également tenu à lui confier personnellement la dissolution, avec l'intention de la lui voir exercer en réalité, contrairement à ce qui se passe en France : certains l'ont expressément dispensé du contre-seing ministériel à cette occasion, d'autres l'ont rendu en contre-partie responsable, d'autres enfin ont placé la dissolution parmi les attributions qui lui étaient expressément réservées. Cette conception très différente de la pratique anglaise s'explique par la nécessité de remplacer par une autorité indépendante les cadres politiques si solides qui permettent au Parlementarisme britannique de fonctionner en quelque sorte automatiquement. Le régime parlementaire est un produit spontané de la société politique anglaise et nulle part ailleurs on ne retrouve les mêmes conditions. Il fallait donc confier au Chef de l'Etat le moyen de mettre un frein aux Assemblées incapables de se gouverner seules et c'est la dissolution antimajoritaire qui devait le lui permettre. La dissolution a été envisagée dans les constitutions d'après-guerre avant tout comme une lutte entre le président et l'Assemblée :

par là elle retrouve quelque chose de la physionomie autoritaire qu'elle possédait autrefois, mais sans perdre malgré tout son caractère démocratique puisqu'elle aboutit toujours, en fin de compte, à donner la parole au peuple.

D'autre part, confiée à des gouvernants connaissant parfaitement la pratique anglaise, elle peut constituer un instrument d'éducation politique de premier ordre. Elle permet d'associer la masse aux affaires publiques en provoquant son intervention sur les grands problèmes qui l'intéressent directement. Elle permet également de discipliner l'Assemblée en remédiant au plus grand mal dont souffrent les pays à partis multiples : l'indécision des majorités et l'instabilité ministérielle. En pesant comme une menace sur la minorité, elle réduit la fréquence des crises ministérielles, mais la longévité des ministères produit à son tour une discrimination plus nette entre la majorité et l'opposition, permettant ainsi de se rapprocher de la pratique anglaise.

Sans vouloir faire de la dissolution un remède universel et infaillible, il faut reconnaître qu'elle constitue un facteur indispensable au bon fonctionnement du régime parlementaire en général. Pièce maîtresse du mécanisme constitutionnel anglais, elle s'est révélée d'autant plus indispensable dans les constitutions modernes que celles-ci devaient être appliquées à des pays plus différents de l'Angleterre et finalement la phrase suivante, également de

M. Redslob (1) dégage admirablement la « morale » de cette étude :

« La dissolution est une mesure qui, par sa nature
« même, doit jouir d'une popularité insigne... le
« tout est que l'opinion comprenne bien la vraie
« nature de cette intervention. Dès lors, elle ne résis-
« tera plus à la mesure, elle la soutiendra bien au
« contraire ».

(1) *Loc. cit.*

Lu le manuscrit :

Le président de la thèse,

G. GIDEL

Vu : *Le Doyen,*

E. ALLIX

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Université de Paris.

S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

PARTIE GÉNÉRALE

- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Crise de la Démocratie contemporaine*, 1 vol. in-8°, Paris 1931.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Le Gouvernement de la France*. 1 vol. in-8°, Paris 1924.
- JOSEPH-BARTHÉLEMY. — *Rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, 1 vol. in-8°, Paris 1907.
- BOUTMY (E.). — *Développement de la Constitution anglaise et de la société politique en Angleterre*, 1 vol. in-8°, Paris 1887.
- CONSTANT (B.). — *Œuvres politiques*, 1 vol. in-18, Paris 1874.
- COUZINET (P.). — *La Dissolution des Assemblées Politiques et la Démocratie Parlementaire. Revue de Droit public et de Science politique*, oct-nov.-déc. 1933.
- DUGUIT (L.). — *L'Etat, les Gouvernants et ses Agents*, 1 vol. in-8°, Paris 1902.
- DARESTE (F.). — revu par DELPECH (J.) et LAFERRIÈRE (J.). — *Les Constitutions modernes*, 4 vol. in-8°, Paris 1928.
- GORDON (E.). — *Les Nouvelles Constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat*, 1 vol. in-8°, Paris 1932 (Prix Rossi).
- GORDON (E.). — *La Responsabilité du Chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente*, 1 vol. in-8°, Paris, 1932.
- LAVISSE (E.). — *Histoire de la France contemporaine*, 10 vol. in-8°, Paris 1921-1922.
- MATTER. — *La Dissolution des Assemblées Parlementaires*, 1 vol. in-16, Paris 1898.
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, 1 vol. in-16, Paris 1930.
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — *Nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, 1 vol. in-8°, Paris 1931.
- MONTESQUIEU (Ch. de). — *L'Esprit des Lois*, 1 vol. in-18, Paris 1871.
- ORDINAIRE (M.). — *Le Vice constitutionnel et la Revision*, 1 vol. in-8°, Paris 1932.

- POWELL (Y.) et TOUT (T.F.). — *Histoire d'Angleterre des origines à nos jours* (Traduction GUYOT), 1 vol. in-8°, Paris 1932.
- REDSLOB (R.). — *Le Régime parlementaire*, 1 vol. in-8°, Paris 1924.
- Thèses sur la Dissolution des Assemblées parlementaires :
BOURGOGNON ; CONSTANT ; CRÉTIN ; LAFABRÈGUE ; RIGNY ;
TARON ; VOINESCO.
- Ouvrages classiques du droit constitutionnel : BARTHÉLEMY
et DUEZ ; DUGUIT ; ESMEIN ; HAURIOU, etc...

ALLEMAGNE

- ANGELESKO-MONTEORU (C.). — *Consultation directe du peuple en dehors de l'élection dans la constitution de Weimar*, Thèse, Paris 1933.
- BRUNET (R.). — *La Constitution allemande du 11 août 1919*, 1 vol. in-8°, Paris 1921.
- DUBOIS (J.). — *La Constitution allemande de 1919*, 1 vol. in-8°, Paris 1920.
- FAURE (L.). — *Institution du Gouvernement direct en Allemagne*, Thèse, Paris 1926.
- LE DANTEC (Y.). — *Initiative populaire et referendum dans le Reich et les pays allemands*, Thèse, Paris 1932.
- VERMEIL (E.). — *La Constitution de Weimar et le principe de la Démocratie allemande*, 1 vol. in-8°, Strasbourg 1923.
- Recueil de Documents étrangers : Projets de Constitution allemande.*
Supplément au *Bulletin de la Presse étrangère* (22 mars et 8 mai 1919).

AUTRICHE

- EISENMANN (Ch.). — *Dix ans d'Histoire constitutionnelle autrichienne* (1918 à 1928), *Revue de Droit Public*, 1928, n° 1.
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.). — *L'Autriche*, 1 vol. in-16, Paris 1932.
- TRAZIT (R.). — *La Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920*, Thèse, Toulouse 1925.
- VERDIER (A.). — *Constitution fédérale de la République autrichienne*, Thèse, Paris 1924.

ESPAGNE

- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.) et REALE (E.). — *L'Espagne*, 1 vol. in-16, Paris 1933.
- POSADA (A.). — *La Nouvelle Constitution espagnole*, 1 vol. in-8°, Paris 1932.

FINLANDE

- DELAVOIX (R.). — *Essai historique sur la séparation de la Finlande et de la Russie*, Thèse, Paris 1932.

GRÈCE

DJIRAS (A.). — *Organisation politique de la Grèce d'après la Constitution de 1925*, Thèse, Paris 1927.

LETTONIE

HELSTEIN (M.). — *Constitution de la République lettone*, Thèse, Strasbourg 1930.

PLANTÉ-CAZÉJUS (A.). — *Constitution de la Lettonie*, Thèse, Toulouse 1925.

LITHUANIE

BATILLAT (R.). — *Origine et Développement des institutions politiques en Lithuanie*, Thèse Paris, 1932.

ROUZIER (A.). — *La Constitution de Lithuanie*, Thèse, Toulouse 1926.

POLOGNE

CAPITANT (H.). — *Législation de la Pologne, de sa libération jusqu'en 1928*. *Bulletin de la Société de Législation comparée* 1928, t. LVII, p. 411.

CIECHANOV (R.). — *La Présidence de la République d'après les lois de la Pologne contemporaine*, Thèse, Paris 1926.

MIRIKNE-GUETZEVITCH (B.) et TIBAL (A.). — *La Pologne*, 1 vol. in-8°, Paris 1930.

PÉRÉTIKOWICZ. — *Revision de la Constitution polonaise*, *Revue de Droit Public*, 1927.

POTULICKI (M.). — *Constitution de la République de Pologne*, 1 vol. in-4°, Paris 1921.

TCHÉCO-SLOVAQUIE

MIRKINE-GUETZEVITCH (B.) et TIBAL (A.). — *La Tchéco-Slovaquie*, 1 vol. in-16, Paris 1929.

VERNET (P.). — *Le Pouvoir exécutif en Droit constitutionnel tchécoslovaque*, Thèse, Genève 1932.

ROUMANIE

THEODORESCO (Ch.). — *La Nouvelle constitution roumaine*, *Bulletin de la Société de Législation comparée*, tome LV, 1926.

TIBAL (A.). — *La Roumanie*, 1 vol. in-8°, Paris 1930.

YUGO-SLAVIE

PÉRITCH (J.). — *Principaux traits caractéristiques de la Constitution du royaume des Serbes-Croates-Slovènes*, *Revue Internationale de Sociologie*, 1928, p. 569.

YOVANOVITCH (N.). — *Etude sur la Constitution du royaume des Serbes-Croates-Slovènes*, Thèse, Paris 1924.

Et divers articles de Journaux et Revues : *Le Temps* ; *Revue des Deux-Mondes* ; *Revue Politique et Parlementaire* ; *Revue de Droit Public*, etc...

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. — <i>La Dissolution en Angleterre et en France.</i>	
Chapitre I ^{er} . — Formation et Fonctionnement de la Dissolution en Angleterre	13
Chapitre II. — La Dissolution en France.....	25
1. La Restauration	27
2. Monarchie de Juillet	30
3. Constitutions de 1848 et 1852.....	36
4. Constitution de 1875	37
DEUXIÈME PARTIE. — <i>La Dissolution dans les Constitutions parlementaires d'après-guerre.</i>	
Chapitre I ^{er} . — Dissolution par décision de l'Exécutif.	49
1. Allemagne	54
2. Autriche	74
3. Espagne	82
4. Esthonie	88
5. Finlande	92
6. Grèce	96
7. Lettonie	100
8. Lithuanie	104
9. Pologne	108
10. Roumanie	117
11. Tchécoslovaquie	120
12. Yougoslavie	132
Chapitre II. — Dissolution par votation populaire.	136
I. — Dissolution par referendum comme sanction d'un conflit entre l'Exécutif et le Législatif	138
II. — Dissolution par initiative populaire..	140
Chapitre III. — L'Exercice du droit de dissolution et la Responsabilité du Chef de l'État.....	154
CONCLUSION	165
BIBLIOGRAPHIE	173

